

L'IMPÉRIALISME ÉCONOMIQUE

ACHILLE VIALLATE
Professeur à l'École des Sciences Politiques

L'IMPÉRIALISME ÉCONOMIQUE

ET

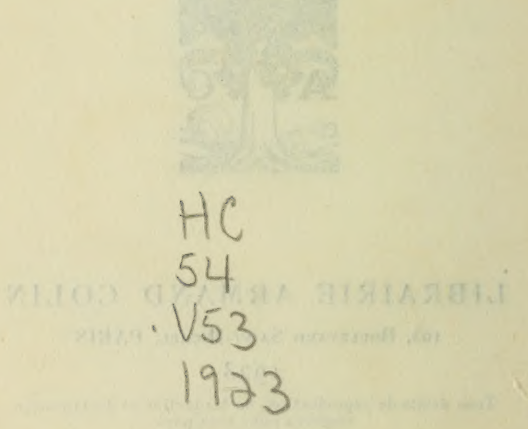
LES RELATIONS INTERNATIONALES PENDANT LE DERNIER DEMI-SIÈCLE

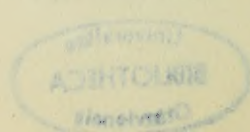
(1870-1920)



LIBRAIRIE ARMAND COLIN
103, Boulevard Saint-Michel, PARIS
1923




HC
54
.V53
1923



AVANT-PROPOS

Au mois d'août 1921, s'est ouverte à Williamstown, Massachussetts, U. S. A., la première session de l'*Institute of Politics*. Cet organe nouveau, qui venait s'ajouter aux œuvres d'instruction existantes, si nombreuses aux États-Unis, était le résultat des efforts du président du Williams College, un des plus anciens de la Nouvelle-Angleterre, M. Harry Augustus Garfield. Dès 1913, le président Garfield avait soumis aux *trustees* du collège un projet pour l'organisation, pendant les mois d'été, d'une série de conférences qui s'adresseraient particulièrement aux professeurs de collège et seraient faites par des savants et des professeurs étrangers. Le moment était venu, pensait-il, d'intéresser les milieux éclairés américains aux questions étrangères, auxquelles ils ne prêtaient pas toute l'attention qu'elles méritent. La guerre

retarda la réalisation de ce projet. M. Garfield le reprit dès que, à la fin de 1919, il put abandonner les fonctions de Directeur de l'Administration fédérale des combustibles, créée lorsque les États-Unis entrèrent eux-mêmes dans le conflit, auxquelles l'avait appelé le président Wilson. L'entreprise ne pouvait être tentée avec chance de succès que si les dépenses importantes qu'elle devait entraîner étaient garanties pour plusieurs sessions. Cette garantie financière fut libéralement donnée par M. Bernard M. Baruch, directeur pendant la guerre du « War industries board » et expert de la Commission américaine de la paix.

La première session fut fixée pour l'été de 1921. « L'objet de l'Institut, — disait le président Garfield aux *alumni* du Williams College, à Chicago, en février 1921, — est de faire avancer l'étude des sciences politiques et de faciliter une meilleure compréhension des problèmes et des rapports internationaux... A aucune époque dans l'histoire du monde, il n'y a eu un plus grand besoin d'entente entre les peuples... Jusqu'à présent, les professeurs de collège se sont rendus en Europe pendant les vacances d'été, et ils continueront à s'y rendre, parce que l'Europe est riche de nombreuses choses qu'un pays jeune ne peut

posséder. Mais les États-Unis commencent à acquérir, et ils continueront à en accroître le nombre, beaucoup de choses que les personnes éclairées trouvent désirables et qui sont essentielles à la culture. Nous augmentons constamment nos richesses matérielles. Nous pourrions même devenir, par l'importance de notre développement industriel, un danger pour nous-mêmes et pour les autres... Il nous faut cultiver ces facultés de large vision, sans lesquelles les hommes, comme les nations, marchent à leur ruine... L'*Institute of politics* est fondé dans ce but ».

Les travaux offerts aux membres de l'Institut sont de deux sortes : des groupes de travail (*round table conferences*), sous la direction de professeurs des principales universités américaines, et des conférences, dont l'accès est ouvert au public, faites par des hommes d'État, des savants ou des professeurs étrangers. La première session a été consacrée aux « Relations internationales ».

Huit groupes de travail avaient été organisés, pour l'étude des questions suivantes :

1° *Les nouveaux États de l'Europe centrale*, sous la direction des professeurs A. C. Coolidge et R. H. Lord, de l'université Harvard ;

2° *La question des réparations*, *ses aspects interna-*

tionaux, sous la direction de M. Norman H. Davis, ancien sous-secrétaire d'État ;

3° *Les traités de paix, particulièrement le traité de Versailles*, sous la direction du professeur J. W. Garner, de l'université d'Illinois ;

4° *Les nouvelles frontières dans l'Europe occidentale et le proche Orient*, sous la direction du professeur C. H. Haskins, de l'université Harvard, et du colonel Lawrence Martin, géographe du département d'État ;

5° *Les concepts fondamentaux du droit international dans leurs rapports avec la théorie politique et la philosophie du droit*, sous la direction du professeur J. S. Reeves, de l'université de Michigan ;

6° *Questions de l'Amérique latine*, sous la direction de l'honorable L. S. Rowe, directeur-général de l'Union pan-américaine ;

7° *Tarifs douaniers et questions s'y référant*, sous la direction du professeur F. W. Taussig, de l'université Harvard ;

8° *Questions indécises en droit international*, sous la direction du professeur G. G. Wilson, de l'université Harvard.

Six conférenciers étrangers avaient été invités : le très honorable vicomte James Bryce, qui avait pris

pour sujet : *Les relations internationales des États du Vieux monde;* — l'honorable Tommaso Tittoni, président du Sénat d'Italie, dont le sujet était : *L'Italie moderne : ses aspects intellectuel, cultural et financier ;* — baron Sergius A. Koff, ancien lieutenant-gouverneur de Finlande : *La politique étrangère de la Russie pendant le dernier demi-siècle ;* — M. Stephen Panaretoff, ministre de Bulgarie à Washington : *Questions et conditions du Proche-Orient ;* — comte Paul Teleki, ancien premier ministre de la république de Hongrie : *La place de la Hongrie dans l'histoire de l'Europe.* Nous avons eu l'honneur de représenter la France; ce volume est le texte français de nos conférences [1].

Que l'on nous permette, après ce court exposé de cette si intéressante tentative, qui a eu dès ses débuts un réel succès, et que l'on peut regarder comme une œuvre définitivement établie, de remercier le président H. A. Garfield, les professeurs américains qui l'ont secondé, les membres de l'Institut et les auditeurs des conférences, de l'accueil si sympathique qu'ils nous ont fait et de l'attention soutenue qu'ils ont bien voulu nous prêter. Cet accueil et cette atten-

1. Les conférences ont été publiées en anglais par l'*Institute of Politics*.

tion nous ont profondément touché, et nous sommes heureux de leur en témoigner ici notre sincère reconnaissance.

A. V.

Paris, mai 1922.

L'IMPÉRIALISME ÉCONOMIQUE
ET LES RELATIONS INTERNATIONALES
PENDANT LE DERNIER DEMI-SIÈCLE

INTRODUCTION

LES TRANSFORMATIONS ÉCONOMIQUES AU XIXe SIÈCLE

La Grande Guerre a dangereusement ébranlé l'équilibre politique et social, et, trois ans après l'armistice, les relations économiques entre les peuples demeurent profondément troublées. Des nombreux enseignements que nous pourrons tirer de ce cataclysme politique, il en est un susceptible de résultats considérables si les peuples savent le comprendre : c'est la force avec laquelle a été mise en évidence la solidarité économique qui lie maintenant les nations. La déclaration de guerre de l'Allemagne a déchaîné

une violente crise financière qui n'a pas épargné les marchés neutres. Pendant la guerre, une union économique étroite s'est imposée aux membres des deux groupes de belligérants : sans elle, ils n'auraient pu soutenir un temps aussi long les lourdes charges que leur imposaient les hostilités. La difficulté des relations entre la Russie et ses alliés, par suite de la fermeture des Détroits, a été une des causes, et non la moindre, qui ont amené son effondrement avant la fin de la lutte. La guerre terminée, enfin, une nouvelle crise, extraordinaire par son caractère mondial et son intensité, est venue rappeler aux peuples, trop prompts à reprendre leurs habitudes égoïstes, combien leurs intérêts dépendent les uns des autres. Ce n'est que par une communauté d'efforts persévérante qu'il leur sera possible de rétablir un équilibre économique en l'absence duquel il serait vain d'espérer voir renaître le calme dans le monde politique.

Cette solidarité des nations est la conséquence

des transformations économiques réalisées au cours du XIXe siècle, transformations issues de la révolution industrielle, fille des inventions des dernières années du siècle précédent. Les chemins de fer, la navigation maritime à vapeur, la grande industrie, ont, au fur et à mesure de leur développement, modelé les conditions d'existence dans le monde contemporain. L'obstacle qu'oppose la distance aux relations entre les peuples a été s'atténuant; les migrations humaines, l'exportation des capitaux ont été facilitées ; des territoires restés jusqu'alors incultes ont pu être mis en valeur, et les échanges entre nations sont devenus un élément fondamental du système économique des peuples civilisés. La race blanche, initiatrice de ces découvertes, a étendu sa domination sur le monde, assuré sa primauté sur les races de couleur. Les nations qui ont su les premières réaliser ces progrès ont vu croître à la fois le bien-être et les besoins de leurs citoyens ; le développement de la richesse a précipité chez elles le

mouvement démocratique ; en même temps, leur organisation économique devenait de plus en plus complexe, par suite plus vulnérable.

Au moyen âge, le commerce n'avait guère qu'un caractère local : la difficulté des moyens de communication obligeait les populations à constituer d'étroits groupements économiques à peu près indépendants. Les grandes découvertes maritimes des xve et xvie siècles, dont le plein effet ne devait se faire sentir qu'au xixe, permirent de développer les relations entre l'Europe et l'Asie orientale et ouvrirent aux blancs un champ nouveau d'action en Amérique. Ce commerce, qui donna naissance à de vives rivalités, n'avait encore pour objet, en raison de l'insuffisance des moyens de transport, que des articles de luxe. Les xviie et xviiie siècles virent de nombreuses guerres entre les peuples qui se disputèrent tour à tour la suprématie politique. Ces guerres avaient pour cause profonde des rivalités commerciales et coloniales ; l'enjeu en était la possession d'un empire colo-

nial où la métropole entendait jouir d'un monopole commercial exclusif. A la fin du XVIII[e] siècle, les physiocrates en France, en Angleterre David Hume puis Adam Smith, défendent le principe de la liberté du commerce. Le *free-trade* triomphe en Angleterre vers 1850, au début de la grande industrie contemporaine et de la transformation des moyens de transport. Il apparaissait à ses initiateurs comme l'acheminement vers un internationalisme économique qui diminuerait les causes de conflit entre nations. Ce ne fut qu'une brève espérance. Le mouvement nationaliste du demi-siècle suivant empêcha l'expansion du libre-échange. Malgré les inventions qui les rapprochaient et multipliaient les rapports entre eux, les peuples entendaient, pour assurer leur indépendance politique, acquérir une indépendance économique aussi étendue que possible. Cette volonté donna naissance à un ardent impérialisme économique, qui caractérisera le dernier quart du XIX[e] siècle et les premières années du XX[e], et

qui a été la source de rivalités nouvelles.

L'industrialisation de l'Europe occidentale s'accentue rapidement à partir de 1880 ; elle crée des problèmes et des besoins nouveaux, qui, naturellement, influencent la politique étrangère. L'enrichissement de ces nations donne à leur gouvernement les moyens d'exercer une action, parfois très forte, sur les peuples jeunes formés par l'immigration européenne, et sur ceux qui sont demeurés à l'écart de la civilisation occidentale : elles leur prêtent les capitaux nécessaires pour leur développement. A l'adage « le commerce suit le pavillon », se substitue la maxime « le commerce suit les capitaux ». A la politique de conquête, succède la politique de pénétration économique. Le rôle du facteur économique dans les relations internationales prend alors une plus grande importance. La diplomatie s'apparente étroitement avec les « affaires », ses agents deviennent des agents actifs de l'expansion commerciale. Les diplomates s'efforcent, en même temps, à

limiter le danger des heurts des intérêts rivaux, et l'on voit apparaître des formules nouvelles : les zones d'influence, les zones d'intérêts, le protectorat financier. Mais les transformations économiques n'ont pas pour seul effet d'accroître les rivalités entre peuples ; elles développent aussi entre eux des intérêts communs de plus en plus importants, et il en résulte la conclusion de nombreux accords internationaux pour réglementer ces intérêts. Sous l'influence de ces mêmes transformations, de grands changements se produisent dans la situation respective des nations, quant au mouvement de leur population et à leur degré de richesse, c'est-à-dire, en fin de compte, quant à leur puissance, et ces changements ont leur répercussion sur les ententes et les alliances qui se concluent pendant les dernières années du XIXe siècle et les premières du XXe.

Avant d'aborder l'étude de l'influence du facteur économique sur les relations interna-

tionales pendant le dernier demi-siècle, il ne sera pas sans intérêt de rappeler brièvement les transformations économiques, et plus particulièrement les progrès réalisés dans les moyens de transport, depuis la révolution industrielle de la fin du XVIII[e] siècle. L'origine de ces transformations nous paraît bien éloignée déjà, mais leur action n'a pu se faire sentir avec force qu'après qu'elles ont eu atteint un degré assez important de réalisation, et ce moment ne date guère que du début du dernier quart du XIX[e] siècle. Aux hommes du commencement de ce siècle, le globe paraît autrement vaste qu'à nous. Les mers, à cette époque, sont parcourues par des navires en bois, à voiles, de faible tonnage ; les routes maritimes sont encore celles découvertes à la fin du XV[e] siècle ; la longueur, les risques et le coût des voyages limitent la fréquence et la nature des relations commerciales. L'Europe occidentale se suffit à peu près à elle-même ; elle trouve sur son territoire les produits alimentaires et les matières premières

qui lui font besoin ; son régime économique est un régime agricole ; sauf en Angleterre, qui a devancé les autres peuples, la petite industrie seule existe, et, dans beaucoup de pays, l'industrie est à peu près uniquement familiale. L'Europe ne demande aux régions tropicales qu'un important produit de consommation, le sucre, considéré encore comme un article de luxe, et elle n'importe qu'une faible quantité de coton. Les relations terrestres sont lentes et difficiles : la traction animale est seule en usage ; les routes, le plus souvent défectueuses, sont rares dans beaucoup de régions ; il n'existe qu'un petit nombre de canaux. Il en résulte que les marchés ont un caractère purement local ; les différences de prix, même pour les produits de grande consommation, sont souvent considérables de l'un à l'autre : le coût des transports empêche la circulation des articles pondéreux et bon marché. La population de l'Europe, au commencement du XIXe siècle, n'est évaluée qu'à 175 millions d'habitants ; son taux d'accroissement est lent.

Elle a essaimé hors du continent, mais le courant d'émigration est faible, irrégulier, et elle n'a formé qu'une colonie importante : les États-Unis d'Amérique. En 1800, ils comptent 4 millions de blancs ; politiquement indépendants, ils sont encore sous la dépendance économique de l'Europe.

L'application de la vapeur aux moyens de transport va, en moins de trois quarts de siècle, apporter des transformations profondes aux conditions d'existence. La navigation bénéficie la première des inventions nouvelles : dès 1819, on a installé sur un navire à voiles une machine à vapeur, comme force auxiliaire ; en 1838, un service régulier de vapeurs (ce sont des navires en bois, à aubes) est établi entre Bristol et New-York ; la durée du voyage est réduite à deux semaines. Vers 1840, s'ouvre l'ère de la construction des chemins de fer ; en 1850, il n'y a encore dans le monde que 38.000 kilomètres de voies ferrées, mais, à partir de cette date, leur construction se développe rapidement et, vingt

ans plus tard, il en existe 225.000 kilomètres, répartis entre les nations de l'Europe occidentale et les États-Unis. Après 1850, la navigation à vapeur progresse, elle aussi, très vite : le navire en fer succède au navire en bois, les aubes font place à l'hélice. L'électricité a déjà commencé à révolutionner les moyens de communication : la télégraphie électrique remplace le télégraphe à bras ; en 1851, le premier câble télégraphique est immergé : il relie Douvres et Calais. Quinze ans plus tard, en 1866, un câble transatlantique relie l'Europe et l'Amérique. En 1869, le premier chemin de fer tanscontinental, unissant les rives de l'Atlantique à celles du Pacifique, est terminé, et la même année, le canal de Suez est ouvert à la navigation. Cette route maritime, qui abrège d'environ un quart la distance entre l'Europe et l'Extrême-Orient, aura très-vite une importance considérable au point de vue économique et politique.

Déjà, les effets de ces changements se

manifestent avec force. Le mouvement d'industrialisation, très avancé en Angleterre, s'est propagé en Belgique, en France, en Allemagne. L'émigration a été facilitée; un courant régulier s'est établi, depuis 1840, d'Europe vers le Nouveau-Monde et l'Australasie. C'est vers les États-Unis d'Amérique que se dirigent de préférence les émigrants. L'Irlande, l'Allemagne, après elles l'Angleterre, l'Écosse, la Scandinavie, sont les pays de provenance de ceux-ci.

Vers 1875-1880, s'ouvre la dernière période des transformations économiques du monde contemporain : celles déjà réalisées font maintenant sentir leurs pleins effets, tandis que se succèdent avec rapidité les inventions nouvelles. La caractéristique de cette période est, avec l'accroissement des moyens de transport et de communication, l'établissement de rapports étroits entre la science et l'industrie. Le savant dans son laboratoire, l'industriel dans son usine, ne s'ignorent plus ; le premier s'intéresse plus activement à la vie économique, il

hésite moins à donner à ses recherches un but directement utilitaire ; le second a appris combien sont imparfaites et limitées les seules leçons de la pratique, la collaboration avec le savant lui apparaît rémunératrice et, avant la fin du siècle, le laboratoire a conquis sa place dans l'usine même. Le réseau des voies ferrées se resserre dans les pays qui ont été les premiers à en construire, et il s'étend sur de nouvelles régions ; dans les pays neufs, le chemin de fer, instrument de colonisation, devance la population. En 1905, il existe plus de 850.000 kilomètres de chemins de fer dans le monde : en trente ans, la longueur en a quadruplé ; les deux tiers appartiennent à l'Europe occidentale et à l'Amérique du Nord. Entre 1883 et 1895, quatre nouvelles lignes transcontinentales sont achevées sur ce dernier continent. Pendant le même temps, l'Empire russe construit en Asie le transcaspien qui, commencé en 1883, aboutit cinq ans plus tard à Samarkand, et le transsibérien. Ce dernier, commencé en 1891,

atteint Vladivostock en 1902, Port-Arthur l'année suivante, et il est aussitôt prolongé jusqu'à Péking.

Dans la navigation maritime, les progrès sont aussi considérables. A partir de 1875, le navire à voiles cède définitivement le pas au navire à vapeur; puis, vers 1880, la substitution de l'acier au fer permet d'augmenter la dimension des navires, en même temps que s'accroît leur vitesse. En 1884, l'*Umbria*, en acier, à une hélice, jauge 8.000 tonneaux et a une vitesse de 18 nœuds 1/2; en 1907, le *Lusitania*, de triste mémoire, et le *Mauretania*, à quatre hélices et à turbines, jaugent 32.500 tonneaux et ont une vitesse de 24 nœuds. Pendant le même temps, le nombre des lignes régulières de navigation s'est multiplié. Enfin, en août 1914, le Canal de Panama, commencé par les Français et achevé par les Américains, est ouvert à la navigation : c'est une nouvelle route maritime dont l'importance égalera bientôt celle de Suez.

Le réseau télégraphique sous-marin, à peine

amorcé en 1870, se constitue pendant le quart de siècle suivant. Une vingtaine de câbles relient maintenant l'Europe et l'Amérique du Nord ; une suite de câbles côtiers ceinturent les continents ; au début du xxe siècle, deux câbles sont immergés dans le Pacifique, pour relier le Canada à l'Australie, et les États-Unis, par Honolulu et Manille, à la Chine.

Toutes les parties du globe sont donc, dès le commencement du xxe siècle, en relations par des moyens de transport et de communication rapides, dont la diminution des tarifs a accru encore, de façon considérable, l'utilité. Et de nouveaux progrès s'annoncent dans le même sens : la télégraphie sans fil, la locomotion automobile, l'extension de l'emploi du pétrole comme combustible, particulièrement intéressant pour la navigation maritime et, dans l'aéronautique, les ballons dirigeables et l'aviation.

Pendant le dernier quart de siècle, l'industrialisation de l'Europe occidentale et centrale s'est continuée sans arrêt. L'Angleterre et l'Al-

lemagne sont à la tête de ce mouvement, et l'industrie manufacturière a pris la prédominance dans le système économique de ces deux pays. Les nouvelles découvertes industrielles agissent, de même que le développement des moyens de transport, dans le sens de la baisse des prix. La production en grandes quantités s'impose, d'où la nécessité de marchés de plus en plus étendus, et, comme la concurrence devient toujours plus vive, la préoccupation de se procurer les matières premières aux conditions les plus favorables. L'obstacle de la distance atténué par le développement des moyens de transport, les marchés s'élargissent ; pour les produits de grande consommation, le marché est devenu mondial. La grande industrie contemporaine exige de gros capitaux, des chefs de capacités supérieures, une population ouvrière nombreuse, intelligente, disciplinée au travail en commun : de là, une localisation géographique étroite. D'autre part, la poursuite continue de l'abaissement du prix de revient

entraîne l'agrandissement des entreprises et pousse au groupement, sous une même direction, des branches industrielles complémentaires. En même temps, le besoin de limiter une âpre concurrence, qui, poussée trop loin, devient ruineuse, provoque la fusion des entreprises similaires ou une entente étroite entre elles, et l'on voit apparaître : en Allemagne, les cartells ; aux États-Unis, les trusts ; en Angleterre et en France, les syndicats d'industries, puissants organismes, qui arrivent à conclure, de façon plus ou moins formelle, des ententes internationales. L'usage de plus en plus répandu de la société anonyme et des valeurs mobilières, de circulation aisée et n'entraînant que des risques limités, permettent au grand public, sans le concours duquel elles seraient impossibles, de participer à ces vastes entreprises.

L'industrialisation de l'Europe a des conséquences considérables. La première est un accroissement rapide de la population, dû à une augmentation du taux de la natalité coïncidant,

un peu plus tard, avec un abaissement de celui de la mortalité. En 1910, l'Europe, moins la Russie et la péninsule des Balkans, compte plus de 280 millions d'habitants. Cette Europe ne trouve plus sur son territoire, en quantité suffisante, les produits alimentaires nécessaires pour sa population, et elle doit aller chercher au loin une grande partie des matières premières que transforment ses industries. Elle se procure les uns et les autres dans les pays neufs dont elle facilite le développement, en leur prêtant des capitaux et en leur envoyant de la main-d'œuvre. Après 1880, l'émigration prend des proportions considérables : de 1880 à 1905, quinze millions d'individus, puis, dans les neuf années suivantes, une dizaine de millions, quittent l'Europe. Ces flots continus d'émigrants viennent à présent, pour le plus grand nombre, des pays au Sud et à l'Orient du continent.

L'Europe s'intéresse activement aussi au développement des pays tropicaux, d'où elle

tire de nombreux produits, et elle trouve un champ nouveau d'action en Afrique, dont l'intérieur, resté si longtemps *terra incognita*, est maintenant reconnu. Pendant cette période également, la Chine et le Japon s'ouvrent à son entreprise. Puis, au début du xx[e] siècle, ce dernier, sous l'influence de causes économiques pressantes, se lance résolument à son tour dans la voie de l'industrialisation, faisant prendre ainsi un aspect inattendu à la question d'Extrême-Orient.

Pendant la seconde moitié du xix[e] siècle, les industries manufacturières sont allées en croissant de façon rapide aux États-Unis, mais leurs progrès ont été masqués par le développement plus rapide encore du marché national, jusque dans les dernières années, où ces industries sont bien près de prendre la prédominance sur l'agriculture.

La guerre a brutalement arrêté une période de progrès continus, dont le résultat le plus important avait été de créer entre les nations

une interdépendance économique si étroite, que l'on se prenait à espérer que les plus ambitieux hésiteraient à déchaîner un conflit dans lequel toutes les grandes puissances se trouveraient fatalement entraînées.

PREMIÈRE PARTIE

L'INDUSTRIALISATION. — L'EXPANSION. ENTENTES ET ALLIANCES

I

Le libéralisme économique. — Le monde du début du XIXe siècle, au lendemain des guerres de l'Empire, est dominé par l'Angleterre. Elle conservera cette situation pendant trois quarts de siècle; sa puissance politique demeurera inébranlée tant que se feront sentir les effets de l'avance économique considérable qu'elle a prise sur les autres nations. Cette avance, elle la doit à ce que les découvertes de la fin du XVIIIe siècle, d'où allait sortir la grande industrie contemporaine, se sont faites chez elle et qu'elle les a aussitôt appliquées, et à l'avantage que lui

assure sa richesse en charbon, devenu, vers la même époque, l'élément générateur de la force motrice nouvelle, la vapeur. Elle fortifie sa position par la hardiesse avec laquelle elle transforme la politique économique, commune à tous les peuples à cette époque, qui dictait la nature de ses relations commerciales avec les autres pays. Basée sur les idées léguées par les mercantilistes, le principe fondamental de cette politique était la nécessité, pour assurer le bien-être de la nation, du maintien d'une balance du commerce favorable. Celle-ci devait être obtenue par une réglementation douanière protectionniste, souvent prohibitive, que complétaient les actes de navigation et le célèbre système colonial.

La conception que se faisaient alors les hommes politiques de la vie économique était tout imprégnée de l'idée, vivace encore, d'ailleurs, dans un trop grand nombre d'esprits, que les avantages commerciaux d'une nation ne peuvent s'obtenir qu'au détriment d'une autre

nation. Les écrits des économistes, de David Hume, d'Adam Smith, avaient donné naissance, à la fin du XVIIIe siècle, à un courant d'idées plus larges. Ils avaient insisté sur l'utilité des échanges entre peuples et sur les avantages de la liberté du commerce international. Sous cette influence, dès la fin du XVIIIe siècle, quelques traités de commerce comportant un tarif conventionnel avaient été conclus entre les nations européennes ; le plus connu est le traité d'Eden, de 1786, entre l'Angleterre et la France. Dans le même temps, la lutte des colonies d'Amérique pour conquérir l'indépendance montrait les dangers, au point de vue politique même, du système colonial. Les guerres de la Révolution et de l'Empire arrêtèrent ce mouvement ; les belligérants s'efforcèrent de s'atteindre en entravant réciproquement leurs relations commerciales avec l'étranger, mais le blocus maritime de l'Angleterre ne fut pas plus efficace que le blocus continental de Napoléon : chacun des belligérants dut, pour ses propres besoins,

violer lui-même les mesures qu'il édictait.

C'est à l'industrialisation poursuivie de bonne heure par l'Angleterre qu'a été due l'adoption par elle du libre-échange. Les industriels, dès qu'ils eurent acquis dans la nation une importance suffisante, protestèrent contre les lois céréales, votées dans l'intérêt de l'ancienne aristocratie foncière, et contre les droits d'entrée qui frappaient les matières premières. Le « reform bill » de 1832, en donnant aux nouvelles villes industrielles des représentants au Parlement et en étendant la franchise électorale des classes moyennes, leur assura les moyens d'imposer leur volonté. Un comité de la Chambre des Communes, en 1840, déclare que le tarif douanier pèse sur toutes les classes de la population, mais qu'il atteint particulièrement les classes ouvrières, pour lesquelles le développement du commerce signifie une augmentation du travail et la nourriture à bon marché. En 1846, les lois céréales sont abolies, après la vive campagne menée par Cobden et

Bright. Trois ans plus tard, les lois de navigation subissaient le même sort, et, en 1852, après l'approbation donnée par le corps électoral aux réformes de la décade précédente, Gladstone complétait la politique économique inaugurée par Huskisson et continuée par Robert Peel. Le tarif douanier anglais ne frappait plus maintenant qu'un petit nombre d'articles : les droits sur le tabac, les spiritueux, les vins et le thé produisaient 9/10 du revenu des douanes ; le tarif avait perdu tout caractère protectionniste. « Un grand changement s'était produit depuis 1846, — dit John Morley : — les ouvriers étaient devenus ardents libre-échangistes. Au début de la campagne pour le libre-échange, les assurances de Cobden et de Bright qu'aucune baisse des salaires ne suivrait la baisse promise des prix des produits alimentaires n'avaient pu les convaincre. L'expérience de six années les avait convaincus. L'Angleterre, seule, avait traversé sans troubles la difficile période de 1848, et personne ne doutait que

la stabilité de ses institutions et l'union de son peuple étaient dues au rappel des mauvaises lois qui élevaient artificiellement le prix du pain pour les travailleurs, afin d'élever les fermages des propriétaires paresseux »[1].

Les initiateurs de cette politique audacieuse pensaient que ce changement radical dans la politique économique, s'il était suivi, comme ils l'espéraient, par les autres nations[2], aurait des conséquences importantes sur la politique générale. C'était un argument de Cobden que le libre-échange demandait un comité des nations, animé par un idéal cosmopolite, comme la condition nécessaire de cet échange pacifique des produits, qui, seul, peut donner le maximum de richesses. « Pendant tout le cours de cette longue agitation libre-échangiste, — disait-il à Manchester, en janvier 1848, — nos partisans les plus ardents ont été ceux qui ont constamment soutenu le libre-échange, non seulement à cause des avantages matériels qu'il devait procurer au pays, mais encore par ce

motif bien plus élevé, qui était d'assurer le maintien de la paix entre les nations », et, plus tard, rappelant que lord Chatham, en arrachant le Canada à la France, déclarait publiquement qu'il faisait ces conquêtes exprès pour donner le monopole des marchés conquis aux Anglais de la métropole, il ajoutait qu'il remerciait Dieu de ce que « les Anglais vivent à une époque où il est impossible que la guerre soit profitable »[3]. Ces idées influencent la politique étrangère de l'Angleterre : elles se traduisent par une attitude résolue de non-intervention.

Les mêmes idées affectent pendant près d'un quart de siècle sa politique coloniale. L'impression causée par la perte des colonies américaines avait laissé des traces profondes dans les esprits : l'indépendance apparaissait comme l'issue fatale pour les colonies de peuplement. L'adoption du libre-échange faisait disparaître la principale raison qui motivait les sacrifices faits pour l'acquisition et le développement des colonies. L'Angleterre ne trouvait plus d'intérêt à

assumer la charge onéreuse de leur sécurité. Sir F. Rogers, — plus tard lord Blachford, — qui fut pendant onze ans, de 1860 à 1871, sous-secrétaire d'État permanent pour les colonies, fonctions dans lesquelles il exerça une grande influence, écrivant en 1885, disait : « J'avais toujours cru, — et ma croyance s'est tellement confirmée et consolidée, que je peux à peine croire que quelqu'un pense sérieusement le contraire, — que la destinée de nos colonies est l'indépendance, et qu'à ce point de vue, le devoir du Colonial office est de faire en sorte que l'union, tant qu'elle durera, soit aussi avantageuse que possible aux deux parties, et que, lorsque la séparation aura lieu, elle se fasse de la façon la plus amicale »[4]. C'était l'époque où « un homme d'état libéral distingué déclarait que la seule objection à la séparation des colonies était que l'Angleterre, débarrassée d'elles, serait si puissante, qu'elle deviendrait un danger pour le reste du monde »[5]. De 1840 à 1872, la politique anglaise achemine les colonies

blanches à l'indépendance. Elles sont dotées d'abord d'institutions représentatives, puis la métropole leur octroie le gouvernement responsable et leur abandonne la gestion de leurs affaires financières, sans stipuler aucune restriction concernant leur politique douanière.

L'espoir des initiateurs du libre-échange, de voir l'exemple donné par l'Angleterre suivi par les autres nations, ne devait pas se réaliser. Les pays continentaux ne se sont pas lancés avec la même ardeur dans la voie de l'industrialisation ; les transformations économiques ont été retardées, chez eux, par les guerres de l'Empire, qui se sont livrées sur leur territoire ; au retour de la paix, ils sont préoccupés de protéger leurs industries naissantes contre la concurrence de l'industrie anglaise, déjà solidement établie. En France, où le sentiment protectionniste est très puissant, un mouvement d'opinion contraire se manifeste à partir de 1845, et Bastiat entreprend une vive campagne en faveur du libre-échange, mais il ne peut trouver un solide

appui ni auprès des industriels, ni auprès des ouvriers. Cependant, l'empereur Napoléon III, qui avait passé ses années d'exil en Angleterre et assisté à son rapide développement économique, en avait été fort impressionné. En arrivant au pouvoir, il se proposa de pousser la France dans la même voie, et il se prononça pour une politique de protection modérée, en opposition à la politique prohibitionniste, qui dominait encore. Les pouvoirs que lui donnait la Constitution lui permirent d'imposer ses idées. Le traité de commerce conclu, par sa volonté, entre la France et l'Angleterre, en 1860, était un acte d'une grande importance : il inaugurait une ère de politique commerciale libérale dans l'Europe continentale.

Ce traité, qui comportait un tarif conventionnel, donnait une extension nouvelle à la clause de la nation la plus favorisée, en étendant expressément son application aux droits établis par les tarifs conventionnels. Le traité de 1860 fut bientôt suivi par des traités semblables entre

la France et la Belgique, le Zollverein allemand, l'Italie, la Suisse, etc. Ces puissances conclurent à leur tour entre elles des traités de commerce où figurait la même clause, qu'elles acceptaient avec la même interprétation impérative et sans condition : tout avantage concernant le commerce et la navigation, déjà concédé ou concédé plus tard par l'une des parties contractantes à une tierce partie, profite *ipso facto*, sans aucune condition, à l'autre partie. Il s'établit ainsi, à côté des tarifs douaniers généraux de chaque pays, un tarif conventionnel international modéré, garanti pour une assez longue durée, qui a l'avantage de donner de la sécurité aux relations commerciales. Les États-Unis se sont montrés jusqu'ici réfractaires à cette large interprétation de la « most favored nation clause ». Ils l'insèrent également dans leurs traités, mais ils l'ont toujours entendue de façon restrictive. Ils accordent à leur co-contractant les avantages concédés à un tiers : « gratuitement, si la concession a été consentie

gratuitement, ou en échange d'une compensation équivalente, si la concession était conditionnelle ». A leur suite, les États de l'Amérique centrale et du Sud ont généralement adopté cette interprétation restrictive[6].

*
* *

La réaction protectionniste. — Ce mouvement en faveur, sinon du libre-échange, du moins d'une politique de protection modérée, paraissait à ses partisans la conséquence naturelle du développement des moyens de transport, dont on commençait à entrevoir toute l'importance. Les douanes n'avaient-elles pas pour effet d'en annuler en partie les heureux résultats ? Les inventions nouvelles tendaient à réduire de plus en plus l'obstacle de la distance, n'était-il pas illogique de la part des nations d'élever des barrières artificielles, pour rendre plus difficile l'accès de leur territoire ? La politique libérale inaugurée par le traité de 1860 devait, cepen-

dant, dévier bientôt, par suite d'une conséquence du développement même des moyens de transport, qui allait provoquer une réaction protectionniste.

L'émigration européenne, peu importante jusque vers 1840, avait augmenté rapidement après cette date. Pendant la décade suivante, trois grands courants s'établissent : d'Irlande, sous l'influence de la famine des pommes de terre, d'Angleterre, où se poursuit une profonde transformation agricole, qui délaisse la culture pour l'élevage, et d'Allemagne, sous la pression de troubles politiques. Cette émigration se dirige presque tout entière, au début, vers les États-Unis : de 1840 à 1870, ils reçoivent 6 millions de travailleurs ; apport de main-d'œuvre qui leur facilite singulièrement la rapide mise en valeur des vallées de l'Ohio et du Mississipi. Plus tard, une partie des émigrants se rendent au Canada, dans les pays de l'Amérique du Sud situés dans la zone tempérée, et en Australie. Ces pays neufs s'adonnent exclusivement aux industries agri-

coles, et ils envoient en Europe l'excédent de leur production, en paiement de l'intérêt des capitaux que celle-ci leur avance pour hâter la construction de leur équipement économique et des articles manufacturés dont ils ont besoin. Cette concurrence, qui croît en même temps que se multiplient les moyens de transport, amène une baisse de prix des produits agricoles, en particulier des céréales, et provoque, à partir de 1875 environ, une crise violente dans l'agriculture européenne. Sous cette influence, les partisans de la protection reprennent en peu de temps le terrain qu'ils avaient perdu. Les intérêts atteints se liguent pour s'assurer une situation privilégiée sur le marché national. Les agriculteurs invoquent la sécurité politique du pays : n'est-il pas nécessaire, en cas de guerre, de trouver sur son sol les moyens de faire vivre sa population ? Est-il sage de courir le risque de se voir coupé par l'ennemi de ses sources d'approvisionnement ? En France et en Allemagne, où l'agriculture tient encore une

place prédominante dans le système économique, ces plaintes sont entendues, et cette crise a pour conséquence un relèvement des tarifs douaniers, dont profitent les industriels autant que les agriculteurs.

En Angleterre, l'agriculture fait entendre les mêmes plaintes, mais, déjà, elle ne joue plus le rôle principal dans la vie nationale. Pendant le quart de siècle précédent, son importance relative est allée en diminuant. Une Angleterre nouvelle s'est édifiée dans le « pays noir », sur les mines de charbon, base de sa puissance. Cette Angleterre industrielle a visé résolument à devenir l'usine mondiale qui fournira les peuples en retard dans le développement industriel, parce que moins favorisés de cette richesse qui apparaît à présent la plus souhaitable, la houille, ou parce que leur jeunesse et leur éloignement semblent les destiner à l'agriculture. Il appartiendra à ces pays de l'approvisionner des produits alimentaires et des matières premières dont elle a besoin, et que, spécialisés

dans cette production, ils pourront lui fournir aux conditions les meilleures. Vers 1880, sous l'influence de la dépression économique causée par la concurrence active que ces pays font maintenant aux agriculteurs anglais, se manifestent les premiers symptômes de défiance envers le libre-échange. La « national fair-trade league » est fondée en 1881, pour provoquer une agitation en faveur d'une modification de la politique douanière. Elle proclamait l'échec du libre-échange dans « son dessein d'assurer des marchés libres pour les articles anglais dans les pays étrangers, en échange de la libre admission des leurs sur le marché anglais », et elle demandait que l'on frappât de droits à l'importation les produits des pays étrangers qui refuseraient de recevoir les produits manufacturés anglais en franchise, ou à des conditions équitables. Elle demandait aussi la conclusion d'accords entre le Royaume-Uni et ses colonies ou dépendances pour assurer à leurs produits des droits préférentiels sur ces marchés : dans ce

but, elle proposait de frapper de droits modérés les produits alimentaires importés en Angleterre de pays étrangers, droits dont seraient exemptés les mêmes produits venant de toutes les parties de l'Empire ; ces droits, en même temps qu'ils favoriseraient les colons, protégeraient les agriculteurs métropolitains. Quant aux matières premières, elles continueraient à être admises en franchise.

Ce programme fut froidement accueilli ; les intérêts menacés par ces mesures s'élevèrent aussitôt contre elles. L'Angleterre n'est pas seulement une immense usine : elle a construit une marine marchande qui n'a pas de rivale ; elle est devenue l'entrepôt européen des produits d'outre-mer, qui viennent dans ses ports, où ils sont admis librement, avant d'être répartis entre les pays continentaux ; et ses puissantes banques, grâce aux relations des commerçants anglais avec le monde entier, ont fait de Londres la capitale financière du monde. La livre-sterling est devenue la monnaie internationale par excel-

lence : c'est par l'intermédiaire de la Cité que les nations étrangères peuvent régler le plus facilement les opérations commerciales qu'elles font entre elles. C'est sur la place de Londres que se font les grands emprunts étrangers, et que les pays neufs sont assurés de trouver les capitaux nécessaires pour le développement de leur outillage économique. L'Angleterre est devenue une puissance mondiale : son activité s'exerce dans le monde entier. Elle a conscience d'une primauté incontestée, dans le domaine politique aussi bien que dans le domaine économique. Sa marine, grâce aux stations navales que ses victoires successives sur les autres nations maritimes lui ont données dans toutes les mers, lui assure la prédominance sur les océans. Son intervention récente (1881) en Égypte, où la France a refusé de la suivre, lui permettra de dominer la nouvelle voie maritime de Suez, si importante pour elle, pour assurer ses relations avec l'Inde. Elle ne craint pas que ses adversaires puissent la mettre dans

l'impossibilité de recevoir d'outre-mer les produits alimentaires nécessaires pour sa population, dont elle ne trouve plus chez elle qu'une quantité très inférieure à ses besoins, ni les matières premières indispensables pour son industrie. Et elle veut se procurer les uns et les autres aux meilleures conditions possibles, pour conserver sa suprématie économique.

La prospérité merveilleuse, qui leur permet cette politique de « splendide isolement » dans laquelle leur orgueil se complaît, la masse des Anglais l'attribuent pour une grande part au « free-trade ». Celui-ci est devenu un dogme pour les financiers, pour les industriels et pour les ouvriers. Ils se refusent à y porter la moindre atteinte, et, aux élections générales de 1885, les « fair-traders » sont battus.

La proposition d'une union commerciale, suggérée par eux, entre la mère-patrie et les colonies et dépendances, pour favoriser l'extension du commerce dans l'Empire et jeter les bases d'un rapprochement politique, n'avait

trouvé que peu de défenseurs. Pourtant, depuis une dizaine d'années déjà, le détachement qui se manifestait aux environs de 1850 à l'égard des colonies, s'était fort atténué. Ce changement d'opinion était dû à la même cause qui avait donné naissance au mouvement de prostation contre le dogme du libre-échange : le développement des moyens de transport et de communication. Le premier câble transatlantique avait rapproché, quoiqu'indirectement, le Canada de la métropole ; en 1872, des communications télégraphiques étaient établies avec l'Australie. Les relations régulières avec les colonies se multipliaient, l'accroissement de vitesse des navires en abrégeait la durée ; l'ouverture du Canal de Suez réduisait la distance entre l'Angleterre et l'Inde. En 1868, un jeune étudiant, Charles Dilke, au retour d'une visite aux possessions britanniques, entreprise pour compléter ses études, publiait, sous le titre « Greater Britain », le résultat de ses observations. Il revenait émerveillé de la variété

et de l'immensité des ressources de l'Empire, et très impressionné par la loyauté persistante à la Couronne des populations des colonies autonomes. Leur séparation d'avec la métropole était-elle donc fatale ? En 1875, un homme d'état libéral, W.-E. Forster, protestait publiquement contre cette idée : « La science a réuni les extrémités du globe et rendu possible à une nation de voir des océans rouler leurs vagues entre ses diverses provinces. Pourquoi, seuls parmi les peuples, repousserions-nous cet enthousiasme pour l'idée de nationalité, qui est une des idées les plus puissantes de notre époque ? Pourquoi repousserions-nous les dons de la science et négligerions-nous les possibilités d'union que nous offrent la vapeur et l'électricité ? » Quelques années après, en 1884, l' « Imperial Federation league » était fondée pour propager ces idées, pour donner conscience à la population du Royaume-Uni de cet immense empire, dont elle soupçonnait à peine l'importance. Puis, en 1887, à l'occasion du jubilé de

la reine Victoria, les ministres des grandes colonies siégèrent, pour la première fois, avec les ministres de la métropole dans une conférence où furent discutées les questions d'intérêt commun. C'était comme un grand conseil de l'Empire, où les enthousiastes voulaient voir l'ébauche d'un futur Parlement impérial.

*
* *

L'industrialisation de l'Europe centrale et occidentale. — Le mouvement d'opinion qui se manifeste ainsi en Angleterre aux environs de 1880 est l'avant-coureur de la période d'impérialisme économique et politique qui va bientôt s'ouvrir pour les grandes puissances occidentales. Ce sera la conséquence des transformations économiques commencées au début du XIXe siècle, qui se poursuivent avec une rapidité croissante, et d'un développement simultané du sentiment national.

L'Angleterre s'est lancée résolument la pre-

mière dans la voie de l'industrialisation, et elle a ainsi acquis une grande avance sur les autres pays. Dans la seconde moitié du XIXe siècle, la même évolution entraîne quelques-unes des nations de l'Europe continentale : la France, puis l'Allemagne, font une large place aux industries manufacturières. La première, peu favorisée au point de vue du charbon, s'adonne de préférence aux industrie de transformation, de demi-luxe et de luxe, où sa population trouve à exercer ses qualités particulières d'adresse et de goût, et dans lesquelles elle acquiert bientôt une avantageuse suprématie. Malgré son développement industriel, d'ailleurs, elle conserve un système économique mixte, où l'agriculture continue à faire équilibre à l'industrie. L'Allemagne trouve dans sa richesse en mines de houille la base nécessaire pour l'édification d'une grande puissance industrielle. Peu après la création de l'Empire, des hommes audacieux et de large vision donnent ce but à leurs efforts. Leur entreprise eut un plein suc-

cès. Vers 1880, l'agriculture occupait encore un nombre d'individus égal à celui des individus occupés par le commerce et l'industrie ; quinze ans plus tard, la population agricole active est inférieure de 2 millions d'individus à la population active de la seule industrie. A l'exemple de l'Angleterre, l'Allemagne a confié sa fortune à l'industrie et au commerce : « C'est sur leurs épaules, — dit le prince de Bülow, — qu'elle s'est élevée au rang de grande puissance ». Elle continue avec ardeur dans la même voie pendant les vingt années qui suivent, et elle acquiert ainsi une grande prospérité, mais, de même qu'il est advenu pour l'Angleterre, elle déséquilibre son système économique, et elle n'est pas dans des conditions aussi favorables que cette dernière pour courir ce risque.

L'industrialisation de l'Europe centrale et occidentale, suivant celle de l'Angleterre, a sur l'économie mondiale des effets considérables, qui influent fortement sur la politique générale du dernier demi-siècle. L'accroissement de po-

pulation dans ces pays a lieu tout entier au profit de l'industrie et de l'élément urbain. Il leur faut demander au dehors, en quantités toujours croissantes, des produits alimentaires et des matières premières. Cette dépendance de l'étranger, pour des articles de première nécessité, n'est pas sans offrir de sérieux dangers en cas de guerre, tandis que la vive concurrence que se font les pays industriels affecte fatalement leurs relations politiques.

L'évolution industrielle de l'Europe n'arrête pas l'émigration vers les pays neufs. Facilitée par la baisse des prix de transport, elle s'accroît, au contraire, à partir de 1885, dans des proportions considérables. Mais les pays d'origine des émigrants ont changé : ils viennent maintenant pour le plus grand nombre de l'Europe méridionale et orientale. L'émigration d'Angleterre continue, presque stationnaire ; celle d'Allemagne, qui a commencé à diminuer sensiblement vers 1885, est à peu près tarie dix ans plus tard. C'est vers les États-Unis que se dirigent encore

la masse des émigrants, mais d'autres régions, le Canada, l'Argentine, en particulier, s'efforcent d'attirer cette main-d'œuvre, pour hâter leur développement.

Parallèlement avec l'émigration humaine, s'accroît celle des capitaux, complément nécessaire de la première. Les pays industriels ont intérêt à aider aux progrès des pays neufs : ils y trouvent un emploi rémunérateur pour leurs épargnes ; ils poussent à la production des produits alimentaires et des matières premières, qu'ils pourront ainsi se procurer à plus bas prix, et ils se préparent d'importants marchés pour l'avenir. Tandis qu'au XVIIIe siècle et dans la première partie du XIXe, le commerce avait le principal rôle, il tend maintenant à se subordonner à la finance, dont le rôle augmente aussi vis-à-vis de l'industrie, à mesure que croissent en importance les entreprises industrielles. Quand s'ouvre le XXe siècle, l'élément financier a acquis une situation prédominante dans le système économique des grandes puissances, et

cette situation a augmenté son influence sur les relations internationales.

Ces changements économiques amènent de grandes modifications dans la puissance respective des nations, et donnent naissance à des ambitions nouvelles. L'Angleterre avait joui pendant les trois premiers quarts du XIX[e] siècle d'une primauté incontestée ; l'universalité de ses intérêts l'avait amenée à se détacher de l'Europe : grande puissance mondiale, elle était encore seule dans ce rôle. Confiante dans sa prospérité industrielle et commerciale, fière de sa richesse, elle n'appréhendait aucun danger pour sa fortune politique, fondée sur d'aussi solides assises. Dans les dernières années de ce siècle, cependant, sa splendide assurance commence à être ébranlée : de dangereuses rivalités économiques s'affirment, qui menacent de se développer en rivalités politiques. L'impérialisme économique sera, pendant cette période, l'élément directeur de la politique extérieure des grandes puissances.

II

Le renouveau d'expansion coloniale européenne ; le partage de l'Afrique. — Le Congrès de Berlin (1878) a fermé un chapitre de l'histoire d'Europe. A partir de cette date, les relations entre les nations européennes sont moins affectées par des questions se développant en Europe même que par la lutte qui se livre hors d'Europe pour la possession de colonies et de marchés. Ce n'est plus sur le Rhin ou le Danube, mais en Tunisie, en Égypte, en Nigeria, en Mandchourie, que les chancelleries européennes trouvent maintenant le centre de gravité de leur diplomatie.

A cette époque, la grande puissance coloniale est l'Angleterre : elle possède un riche domaine tropical, de vastes colonies de peuplement dans la zone tempérée, et ses nombreuses stations navales permettent à sa flotte de dominer aisément les grandes routes maritimes. L'Espagne, la Hollande, le Portugal, les grandes nations

coloniales d'autrefois, ont encore d'importantes possessions tropicales, mais elles ne jouent plus, du point de vue économique aussi bien que du point de vue politique, qu'un rôle effacé. La France, après les guerres du premier Empire, n'avait plus que des lambeaux de son bel empire colonial constitué aux XVIe et XVIIe siècles ; sous la Restauration et le second Empire, elle prend pied en Algérie, au Sénégal, en Cochinchine. Sa défaite, en 1871, interrompt brusquement ses efforts. Lorsque, après quelques années de recueillement, ses forces sont rétablies, c'est dans l'expansion coloniale qu'elle va chercher l'emploi d'une activité qui ne trouve pas à s'exercer en Europe. Cette détermination est dictée au début, à ses hommes d'État, par des préoccupations politiques ; plus tard, seulement, ils invoqueront des motifs économiques. La France n'avait pas d'émigration, et son équilibre économique, le caractère de ses industries d'exportation, presque toutes de luxe ou de demi-luxe, ne semblaient pas devoir

nécessiter pour elle, à ce moment, un vaste empire colonial. Ce mouvement fut engagé par trois hommes qui s'y donnèrent avec passion : Jules Ferry, Eugène Étienne, Barthélemy Saint-Hilaire ; ils eurent à vaincre, pour le mener à bien, une forte opposition. En 1881, le protectorat français était proclamé sur la Tunisie et le haut Niger ; deux ans plus tard, sur l'Annam. Répondant à une interpellation sur l'entreprise du Tonkin, en 1883, Ferry ne faisait encore qu'une vague allusion aux avantages économiques à en attendre : « Il s'agit de l'avenir de cinquante ou cent ans... ce qui sera l'héritage de nos enfants, le pain de nos ouvriers ». Bientôt, cependant, une doctrine s'élabore ; elle se fonde principalement sur le renouveau du protectionnisme que viennent de manifester presque tous les peuples européens. Il faut assurer à la France des débouchés pour ses industries et ses capitaux ; le protectionnisme lui ferme l'Europe continentale et les États-Unis : les colonies lui serviront de « soupape de sûreté ». Elles

sont « pour les pays riches un placement de capitaux des plus avantageux... La France, qui regorge de capitaux, a intérêt à considérer ce côté de la question. Elles sont un débouché pour les produits de l'industrie française, car le « lien colonial » avec la mère-patrie suffit pour que la prédominance économique suive la prédominance politique »[7].

Bismarck avait vu avec plaisir la France déployer ainsi son activité hors d'Europe. Il prévoyait la possibilité de heurts avec l'Angleterre qui, peut-être, obligeraient le gouvernement français à se rapprocher de l'Allemagne. Quant à lui, il hésita longtemps avant de lancer son pays dans la même voie. Le nouvel Empire n'avait pas de colonies, il est vrai, mais le chancelier n'était pas convaincu de leur nécessité, et sa principale préoccupation était de consolider son œuvre en Europe. Le changement à cet égard est concomitant avec l'adoption par l'Allemagne, en 1879, d'une politique protectionniste. « La répudiation du libre-échange donna

une forte impulsion au mouvement colonial. L'argument traditionnel que les colonies sont un anachronisme à une époque de cosmopolitanisme, pouvait maintenant être complètement réfuté : l'esprit du siècle avait changé »[8]. Depuis quelques années, déjà, les commerçants de Brême et de Hambourg demandaient la protection du gouvernement pour les comptoirs qu'ils avaient établis dans des îles du Pacifique et sur la côte d'Afrique. L'émigration prenait des proportions inquiétantes : pour la décade 1871-1880, le nombre des émigrants s'était élevé à 585.000 ; pour les trois années 1881-1883, il atteignait 570.000, et, faute de colonies allemandes, ils allaient s'établir dans des pays étrangers. « Ce flot d'émigrants partant avec tout ce qu'ils possèdent, — disait Moldenhauer, — apportant à nos ennemis nationaux leur savoir et leur habileté, est un impôt d'or et de sang payé par l'Allemagne aux pays étrangers »[9].

A la fin de 1882, le Kolonialverein était fondé, à Francfort, par des hommes de tous

partis et de professions diverses. Ses créateurs ne se proposaient qu'un but modeste : « Son œuvre principale, — disait sa constitution, — est de faire l'éducation de l'opinion publique... de constituer une organisation centrale pour les visées coloniales... non de fonder des colonies, qui créeraient pour le gouvernement de sérieuses difficultés politiques, mais de limiter ses efforts à l'établissement de modestes stations de commerce et à obtenir la protection officielle de l'administration ». Moins de deux ans plus tard, le but cherché était atteint. En avril 1884, l'établissement fondé depuis quelques années par Lüderitz, négociant de Brême, à Angra-Pequeña, dans l'Afrique du Sud-Ouest, était placé sous le protectorat de l'Empire, et presque en même temps le gouvernement allemand annexait des territoires dans les régions du Togo et du Cameroun. L'Allemagne se lançait à son tour dans la politique d'expansion coloniale.

Seul, le continent africain offrait encore aux entreprises européennes des territoires non

appropriés, vastes espaces occupés par des populations indigènes arriérées, que leur isolement avait tenues en dehors du mouvement occidental. Les nations blanches ne s'étaient établies jusqu'ici que sur le pourtour du continent : au Sud, l'Angleterre possédait les colonies du Cap et de Natal, en arrière desquelles étaient les Établissements des Boers ; au Nord, elle venait récemment d'intervenir en Égypte, où elle allait demeurer, tandis que la France, depuis un demi-siècle maintenant, occupait l'Algérie. Sur la côte de l'Afrique occidentale, se trouvaient les établissements français du Sénégal, et les établissements anglais de Gambie, Sierra-Leone, la Côte d'Or et Lagos. Le Portugal revendiquait des droits mal définis sur les côtes Est et Ouest, dans la région tropicale. Partout ailleurs, il n'y avait que des factoreries, la plupart anglaises, quelques-unes allemandes.

Le renouveau d'activité qui se manifeste vers 1880 en faveur des entreprises coloniales, coïncide avec l'achèvement de la reconnaissance de

l'intérieur de l'Afrique. Le souverain d'un petit pays, Léopold II, roi de Belgique, ambitieux d'attacher son nom à quelque grande œuvre, et doué des qualités d'un grand financier, avait entrevu, le premier, les possibilités qui s'offraient dans ces régions lointaines. En 1876, il avait fondé à Bruxelles « l'Association Africaine Internationale », qui avait pour objet de favoriser l'exploration et la civilisation du continent noir. Elle devenait, trois ans plus tard, « l'Association Internationale du Congo ». Le comité belge de l'Association, dit Comité du Congo, s'assura les services de Stanley pour traiter avec les indigènes de ces régions et les placer sous l'autorité du Comité. Ce fut le commencement d'une rivalité ardente entre le souverain belge et la France, l'Angleterre et le Portugal. Les revendications de ces nations, qui invoquaient la doctrine de l'hinterland, d'après laquelle l'occupation d'une bande de territoire sur la côte entraînait le droit exclusif d'exploitation et de propriété de la région intérieure

continuant la colonie côtière, se heurtaient et recélaient des causes de multiples conflits. Habilement, le roi Léopold chercha un appui auprès du gouvernement allemand, en proposant d'assurer la liberté des échanges dans les pays qu'administrait l'Association Congolaise ; proposition attrayante pour celui-ci, plus désireux à ce moment de s'assurer des débouchés pour l'avenir que d'acquérir des territoires. Cette rivalité fût réglée par une conférence internationale réunie à Berlin à la fin de 1884. L'acte final (février 1885) reconnut l'État libre du Congo. Il décidait que la liberté du commerce serait garantie à toutes les nations dans le « bassin conventionnel », qui embrasse l'Afrique centrale entière, de l'Atlantique à l'Océan Indien, et comprenait de vastes territoires anglais, français, portugais et allemands. La liberté du commerce impliquait qu'aucuns droits d'entrée ne seraient perçus pour d'autre objet que de pourvoir aux dépenses d'administration, et que la liberté de transport sur les rivières, les routes

ou les chemins de fer ne pourrait être limitée par des règlements ou des tarifs différentiels. C'était un principe nouveau : la reconnaissance du droit de faire du commerce dans des conditions de stricte égalité pour toutes les nations, dans une région internationalisée. Cette politique de la « porte ouverte » était un mouvement de réaction contre la politique d'exclusivisme économique, suivie par toutes les puissances coloniales, à l'exception de l'Angleterre, au moyen de droits de douane préférentiels entre la métropole et ses colonies[9a].

La dangereuse doctrine de l'hinterland fut abolie par la conférence. L'acte de Berlin exigea qu'avis de l'occupation d'un nouveau territoire et de la création d'un protectorat fût donné à toutes les puissances coloniales. Celles-ci cherchèrent alors à s'assurer leur part des territoires vacants d'Afrique sans avoir à encourir le coût d'une occupation immédiate et le risque éventuel de disputes pour la fixation des frontières. Ce fut l'objet d'une série de traités définissant des

« sphères d'influence », par lesquels les nations signataires se reconnaissaient réciproquement des droits politiques et des privilèges économiques sur les régions délimitées dans l'acte, sans préjudice, naturellement, des droits des nations non parties au traité. Les principaux de ces traités sont : les traités anglo-allemands de 1885, relatif à l'Afrique sud-occidentale, et de 1890, qui détermine les sphères respectives des deux nations dans l'Afrique orientale, reconnaît le protectorat anglais sur Zanzibar, et rend l'île d'Héligoland à l'Allemagne ; les accords entre la France et l'Allemagne, de 1885, fixant les frontières du Congo français et du Cameroun, et de 1894, délimitant leurs sphères respectives d'influence dans la région du lac Tchad ; enfin, le traité franco-anglais de 1890, relatif aux régions du Niger et du Sokoto et reconnaissant le protectorat français sur Madagascar, et celui de 1898, concernant la région du Niger.

Pour l'occupation et la mise en valeur de ces territoires, on vit reparaître les Compagnies à

charte, qui avaient joué un rôle si important aux XVIe et XVIIe siècles. L'Angleterre créait, en 1886, la Royal Niger C°; en 1888, la British East Africa C° ; en 1889, la British South Africa Chartered C°, qui, sous la présidence de Cecil Rhodes, a tenu une si grande place dans l'histoire de l'Afrique australe. L'Allemagne avait constitué, dès 1885, la Compagnie de l'Afrique orientale et le Portugal forma, en 1894, la Compagnie du Mozambique. A la différence des anciennes compagnies, qui étaient surtout commerciales et jouissaient d'un monopole, les nouvelles avaient avant tout un caractère politique. Dotées de droits administratifs, leur objet était la mise en valeur des territoires par le développement des voies ferrées, l'exploitation agricole et les recherches minières ; elles n'avaient pas de monopole commercial.

Ce renouveau d'expansion coloniale avait été entrepris à l'origine sous l'influence d'idées politiques, et l'activité d'une nation avait entraîné rapidement les autres, qui ne voulaient pas se

laisser distancer pour la prise de possession des seuls vastes territoires encore vacants. Ce mouvement ne tarda pas à être influencé par l'idée des besoins économiques, non pas immédiats, mais que les hommes d'État prévoyaient pour un avenir plus ou moins prochain. Le développement industriel avait accru l'importance des régions tropicales, dont certains produits, le caoutchouc, les huiles végétales par exemple, étaient employés en quantités de plus en plus grandes, et qui fournissaient aussi des produits alimentaires, tels que le café, le cacao, dont l'usage se répandait dans les classes populaires. La renaissance de la politique protectionniste à la même époque vient renforcer ces idées d'expansion : les grandes nations industrielles croient nécessaire de s'assurer la possession de territoires où leurs nationaux jouiront d'une situation privilégiée, et qui leur donneront des débouchés, à la fois, pour l'emploi de leurs capitaux disponibles et pour l'excédent de leur production.

*
* *

L'entrée en scène des États-Unis. — Nous n'avons pas encore vu paraître les États-Unis sur la scène internationale. Au cours du XIXe siècle, ils ont absorbé la maîtresse part de l'émigration d'hommes et de capitaux de l'Europe, dont ils sont les principaux fournisseurs en produits alimentaires et en matières premières, principalement le coton, pour lequel ils possèdent un quasi-monopole. L'accroissement de leur population a, d'autre part, fait d'eux un marché considérable pour les nations industrielles européennes.

Leur développement, malgré l'entrave momentanée apportée par la guerre de Sécession, a été merveilleux. L'activité des Américains a été appliquée surtout à la prise de possession et à la mise en valeur des immenses territoires des vallées de l'Ohio, du Mississipi et du Missouri. Cette conquête du sol, âpre lutte de tous les

jours pour asservir la nature rebelle, qui exige, avec une ténacité obstinée, un optimisme inébranlable, est une splendide page d'histoire. Dans la décade de 1880-1890, la marche vers l'Occident atteint la limite des terres susceptibles d'être cultivées : la frontière de la colonisation, après avoir été pendant deux siècles en perpétuel mouvement, est à présent fixée, les terres arables sont appropriées ; l'appel de l'Ouest n'exercera plus le puissant attrait auquel ont obéi de si nombreuses générations.

L'importance de l'agriculture dans la vie américaine (en 1890, la population rurale formait encore 64 p. 100 de la population totale), a masqué pendant cette période le développement des industries manufacturières. Celles-ci progressent cependant avec une grande rapidité : elles s'efforcent de satisfaire aux besoins d'un marché national qui va toujours croissant.

En vingt années, de 1870 à 1890, la population a passé de 38 millions et demi à 63 mil lions. Pendant cette période, le nombre des

émigrants, la plupart adultes, a été de 6 millions. L'arrêt de l'expansion vers l'Ouest, les progrès de l'industrie, suscitent alors un plan ambitieux, dont James Blaine entreprend la réalisation. L'idée d'une politique américaine unissant les efforts des peuples des États-Unis et de l'Amérique centrale et du Sud pour édifier « un grand système américain, supérieur à la domination de toute force ou de toute influence transatlantique, et capable de dicter les conditions des rapports entre l'ancien et le nouveau monde », avait été indiquée par Alexandre Hamilton comme un des grands buts que pourraient se proposer les jeunes États-Unis « liés ensemble dans une étroite et indissoluble Union » [10]. Soixante ans plus tard, Henry Clay reprenait cette idée, et, pour la mettre en œuvre, il obtenait du président John Quincy Adams, malgré une forte opposition, l'envoi de délégués américains à la Conférence de Panama (1826). Ces délégués arrivèrent trop tard pour participer à la conférence qui, d'ailleurs, avorta. Blaine croit le moment arrivé

de réaliser cette politique. En 1884, une commission avait été nommée pour rechercher « les meilleurs moyens d'assurer des relations internationales et commerciales plus intimes entre les États-Unis et les pays du Sud et du Centre Amérique ». Les commissaires étaient revenus avec la conviction du grand intérêt qu'il y aurait pour les États-Unis à développer leurs relations commerciales avec l'Amérique latine et de la possibilité d'atteindre ce but sans grandes difficultés. L'opinion publique commençait à s'intéresser à ces projets de « politique américaine ». Elle sentait vaguement que le développement des rapports commerciaux était le moyen le plus sûr pour arriver à resserrer plus tard les liens politiques, et des orateurs enthousiastes lui faisaient entrevoir dans une vision grandiose les États-Unis devenus un jour, par leur puissance et leur richesse, l'arbitre suprême et le membre prédominant d'une vaste Confédération qui engloberait le Nouveau-Monde tout entier. En octobre 1889, une « Conférence

internationale américaine » se réunissait à Washington ; Blaine, alors secrétaire d'État, la présidait. Il poursuivait la conclusion d'une entente politique pour assurer, par la pratique de l'arbitrage, l'avènement d'une ère de paix dans le Nouveau-Monde, dont le continent méridional était encore fréquemment troublé par des querelles de frontières, et il voulait assurer la solidité de cette entente en la basant sur une masse d'intérêts communs, par la formation d'une union douanière dans laquelle les États-Unis, supplantant l'Europe, deviendraient les fournisseurs industriels des nations agricoles de l'Amérique latine. La conférence de Washington n'eût que de médiocres résultats. Les États-Unis ne possédaient pas les moyens économiques suffisants pour réaliser ces ambitieux projets. L'industrie américaine, incapable de fournir aux besoins du marché national, n'exportait, de façon irrégulière, qu'un nombre très limité de produits. Les républiques sud-américaines étaient commanditées par des capitaux euro-

péens, anglais pour la plus grande part; il en résultait l'établissement de courants commerciaux naturels entre elles et ces pays, pour le paiement des intérêts de leurs dettes. Encore tributaires de l'Europe pour les capitaux nécessaires à leur propre développement, les États-Unis ne pouvaient supplanter celle-ci dans son rôle de commanditaire de ces pays. Enfin, la pénurie des communications directes, presque inexistantes, par terre et par mer, entre les deux Amériques constituait un sérieux obstacle, en même temps que le fait que nombre des produits agricoles exportés des régions tempérées de l'Amérique du Sud étaient de même nature que ceux exportés par les États-Unis, limitait les possibilités de relations réciproques. Le seul résultat de la Conférence fut la création de « l'Union internationale des républiques américaines », institution qui ne devait pas disparaître, et grâce à laquelle la pratique des conférences pan-américaines a été conservée.

Pour atténuer l'échec de son projet d'union

douanière, Blaine voulut au moins faire conclure entre les États-Unis et les nations sud-américaines des traités de réciprocité commerciale. Il se heurta, aux États-Unis même, à l'opposition des protectionnistes qui travaillaient à ce moment à un nouveau tarif douanier, le fameux tarif Mc Kinley. Pour conclure des traités de réciprocité, il faut pouvoir offrir quelques avantages à ceux avec qui on désire négocier : le projet en discussion ne laissait au gouvernement américain la possibilité d'aucune concession. Par son insistance, Blaine obtint cependant l'insertion d'une clause permettant de frapper de droits d'entrée quelques articles, admis en franchise, dans le cas où le pays de provenance frapperait de droits jugés trop élevés les articles manufacturés américains. Ces produits étaient le sucre, le café, les peaux et la laine. Les vues étroites des protectionnistes obligeaient à recourir à des menaces de représailles pour pouvoir conclure des arrangements commerciaux. Quelques-uns furent signés, mais en très petit

nombre, et ils n'eurent qu'une courte existence.

Moins de dix ans après la conférence de 1889, des circonstances exceptionnelles permirent de croire, pendant quelque temps, que les États-Unis étaient arrivés à la période d'expansion industrielle régulière et qu'ils approchaient du moment où, comme les vieilles nations d'Europe, ils allaient exporter des capitaux. Les trois années qui suivirent la violente crise de 1893 avaient été des années de grande dépression. L'élection présidentielle de 1896, où les partisans de l'étalon d'or furent victorieux, ramena la tranquillité dans les milieux financiers. L'année suivante, par suite de mauvaises récoltes en Europe coïncidant avec une bonne récolte aux États-Unis, fut une année de gros profits pour les agriculteurs de l'Ouest. En même temps, l'industrie américaine, qui ne s'était pas encore relevée et travaillait à des prix très bas, se trouva en mesure de profiter d'une période d'emballement en Europe, où la demande était telle que les industriels anglais et allemands ne

pouvaient la satisfaire. Les Américains prirent les ordres pressés que ceux-ci étaient incapables de remplir. Un boom sans précédent s'en suivit pour l'industrie aux États-Unis : de 1893 à 1899, l'exportation des articles manufacturés doubla, passant de 158 millions à 339 millions de dollars, et en 1900 elle augmenta encore de 100 millions. Les articles américains firent alors leur apparition jusque sur les marchés d'Europe.

Industriels et hommes d'État européens furent un moment réellement effrayés. Ils s'inquiétaient du caractère soudain et de l'importance de cette exportation, et de l'audace avec laquelle les financiers d'outre-océan procédaient à la concentration des entreprises dans les industries fondamentales. La création du Steel Trust, puis de l'Océan Trust, mirent le comble à ces craintes. Le « péril américain », « l'invasion américaine », tinrent pendant quelque temps une place considérable dans les journaux et la presse périodique. Dès la fin de 1897, le

comte Goluchowsky, parlant de l'industrialisation des États-Unis, disait : « Le xxe siècle s'annonce pour l'Europe comme un siècle de lutte pour l'existence dans le domaine politique et commercial, et ses peuples devront s'unir s'ils veulent se défendre avec succès ». En 1900, le *Statist*, de Londres, écrivait : « La capacité des États-Unis de lutter sur les marchés étrangers avec les nations les plus avancées d'Europe a été surabondamment manifestée », et, en 1902, M. Luzzatti proposait de convoquer une conférence douanière européenne en vue d'étudier une politique de défense commune contre les États-Unis. Aux États-Unis, cette situation créait une véritable griserie. Dans l'introduction à la *Review of the world's commerce for* 1898, publication officielle, l'auteur, après avoir montré que les États-Unis se rendaient rapidement indépendants au point de vue industriel, ajoutait : « Les industries des États-Unis sont arrivées à un point où il semble non seulement pratique, mais comparativement facile pour

elles d'approvisionner une portion considérable du monde, en même temps que le marché national ». La même année, le président de l'American Bankers Association, dans son discours inaugural à la convention annuelle de l'association, s'écriait avec un accent de triomphe : « Nous possédons maintenant trois des cartes maîtresses dans le jeu pour la grandeur commerciale : le fer, l'acier et le charbon. Nous avons été pendant longtemps le grenier du monde, nous aspirons aujourd'hui à devenir son usine, plus tard nous verrons à devenir également sa chambre de compensation »[11].

Ce mouvement d'expansion industrielle coïncidait avec les démêlés avec l'Espagne au sujet de Cuba. L'état d'esprit qu'il engendra contribua assurément à l'intransigeance de l'opinion publique en ces circonstances, et augmenta les difficultés du gouvernement, qui s'efforçait de résoudre pacifiquement cette délicate question. Les États-Unis, victorieux, sortirent de la guerre entreprise pour la libération des Cubains puis-

sance coloniale. A la veille des hostilités, il n'y avait encore aucune idée arrêtée d'expansion territoriale, mais la prospérité économique favorisa singulièrement, pendant le cours des opérations, la brusque naissance d'un véritable état d'esprit impérialiste. Au retour de la paix, les États-Unis étaient établis aux Hawaï, à Guam, aux Philippines, dans le Pacifique ; à Porto-Rico, dans la mer des Antilles, où ils avaient en outre imposé leur protectorat à la république de Cuba, par laquelle ils s'étaient fait donner le droit de créer une station navale à Guantanamo.

L'annexion des Hawaï était demandée depuis longtemps déjà par les représentants des intérêts américains qui avaient développé dans ces îles la culture sucrière, et désiraient obtenir l'entrée en franchise de leur sucre dans l'Union. Ils n'avaient jusqu'alors pu vaincre l'hostilité de l'opinion publique à toute extension de territoire extra-continentale. La guerre leur fournit l'occasion d'en triompher. Les Hawaï sont, par leur situation géographique, un poste avancé de

protection pour la côte américaine du Pacifique; la sécurité nationale en avait fait décider l'annexion dès le début des hostilités.

L'acquisition des Philippines fut une conséquence tout à fait inattendue de la guerre : « Au commencement de la guerre, — dit le professeur Paul S. Reinsch, — il n'y avait peut-être pas un individu dans la République, qui pensait à la possibilité pour ce pays de devenir une puissance souveraine en Orient »[12].

La victoire de l'amiral Dewey à Manille créa une situation imprévue. La guerre sino-japonaise avait donné un nouvel aspect à la question d'Extrême-Orient : le partage de la Chine semblait proche. Les Américains regardaient le marché chinois comme un champ naturel d'expansion commerciale ; allaient-ils s'en voir évincer ? Leur politique traditionnelle leur interdisait de s'emparer, même sous l'euphémisme de sphère d'influence, d'une portion du territoire chinois ; l'opinion ne l'aurait pas accepté. L'occupation des Philippines fournissait une

base stratégique d'où le gouvernement américain pourrait exercer une influence sur la politique des nations européennes à l'égard de la Chine. Cette occupation présentait aussi des avantages économiques. Manille ne pouvait-elle devenir un emporium commercial capable de rivaliser un jour avec Hong-Kong? et les Philippines n'offraient-elles pas un champ d'action intéressant pour les capitalistes et les commerçants américains ? Ces raisons justifièrent l'annexion de l'Archipel. Dans ses instructions aux commissaires américains chargés de négocier la paix, le président Mc Kinley insistait, d'ailleurs, sur la politique économique libérale que se proposaient de suivre les États-Unis : « Il est juste d'employer tous les moyens légitimes pour l'extension du commerce américain ; mais nous ne devons pas chercher en Orient des avantages qui ne seraient pas communs à tous les peuples. Comme nous demandons seulement la porte ouverte pour nous, nous sommes prêts à accorder la porte ouverte aux autres. L'oppor-

tunité commerciale, qui est naturellement et inévitablement associée avec ce nouveau débouché, dépend moins d'une grande possession territoriale que d'une base commerciale adéquate et de privilèges étendus et égaux pour tous. » Les États-Unis ne devaient pas tarder, cependant, en dépit de ces promesses, à étendre à leurs dépendances coloniales leur régime protectionniste.

Un Américain, M. Walter E. Weyl, a fort bien exposé les conditions psychologiques, dues au boom industriel, dans lesquelles se trouvait la population au moment de la guerre : « Psychologiquement aussi, nous étions mûrs pour une aventure impérialiste, car nous exagérions énormément les progrès que nous avions faits vers l'industrialisation, et nous avions pris les modes de penser européens. Nous crûmes soudainement que nous avions un excès de capitaux et que nous étions obligés de trouver des débouchés pour leur placement, comme pour notre industrie. Des éditoriaux en nombre

considérable étaient publiés, présentant les mêmes arguments pour l'impérialisme, qui avaient été employés *ad nauseam* en Europe. Nous ne pouvions pas, disait-on, résister aux tendances économiques générales vers l'expansion »[3].

Cet état d'esprit et le succès des armes américaines décidèrent aussi de la question du canal interocéanique. En 1850, les États-Unis avaient conclu avec l'Angleterre un traité, — le traité Clayton-Bulwer, — qui prévoyait la construction d'un canal par la voie de Nicaragua. Le principe de la neutralité de cette voie de communication internationale était admis, et les puissances signataires s'engagaient à inviter les autres nations à se joindre à elles pour en garantir la neutralité. Au lendemain de la guerre contre l'Espagne, la prompte construction du canal apparut nécessaire, mais l'opinion était complètement modifiée quant à son statut. Le président Mc Kinley se fit le champion des idées nouvelles dans son message annuel au Con-

grès (décembre 1898) : « La construction d'un canal interocéanique est devenue plus que jamais indispensable à la rapidité des communications entre nos rives orientales et occidentales, nécessitée par l'annexion des îles Hawaï et la perspective de l'expansion de notre influence et de notre commerce dans le Pacifique, et notre politique nationale exige maintenant, plus impérieusement que jamais, que ce canal soit sous la domination de notre gouvernement. » Le traité Hay-Pauncefote, conclu en 1901, donna satisfaction aux États-Unis. L'Angleterre acceptait l'abrogation du traité de 1850 ; le principe de la neutralisation du canal était maintenu, mais, au lieu d'une garantie collective, les États-Unis se chargeaient seuls d'assurer cette neutralité, s'engageant simplement à conserver « le canal libre et ouvert aux vaisseaux de commerce et de guerre de toutes les nations ». L'Angleterre leur reconnaissait le droit de le construire, de l'administrer et d'assurer la police le long de son cours. La révolu-

tion opportune de la province de Panama (novembre 1903) a permis de construire le canal en territoire américain, et, depuis son achèvement, des travaux militaires ont été entrepris aux deux extrémités pour assurer sa sécurité.

Le traité Hay-Pauncefote, qui ne souleva de protestations de la part d'aucune puissance européenne, est un événement important dans l'histoire des États-Unis : il marque l'acquiescement tacite de l'Europe à leurs prétentions d'hégémonie sur la région que baignent les eaux du golfe du Mexique et de la mer des Caraïbes.

Les sentiments d'impérialisme économique qui avaient entraîné les États-Unis dans une politique d'expansion extra-continentale furent entretenus pendant quelques années par une période de prospérité continue. Le moment parut même arrivé où, d'emprunteurs, ils étaient devenus prêteurs. L'Angleterre dut faire appel au marché de New-York lors des gros emprunts nécessités par la guerre décevante qu'elle menait en Afrique australe : de 1900 à

1902, les banques américaines en absorbèrent pour plus de deux cents millions de dollars. En 1900, le gouvernement allemand plaçait à New-York pour 20 millions de dollars de bons. Puis, lors de la guerre russo-japonaise, le Japon plaça aux États-Unis une part importante de ses emprunts[14]. M. John Hay, secrétaire d'État, traduisait l'état d'esprit des milieux d'affaires lorsque, dans un moment d'enthousiasme, il s'écriait, en 1902 : « La nation débitrice est devenue la principale nation créancière. Le centre financier du monde, qui a mis des milliers d'années pour voyager des rives de l'Euphrate aux rives de la Tamise et de la Seine, semble passer aux rives de l'Hudson entre l'aurore et le crépuscule »[15].

Pareille situation, due à des causes occasionnelles, à des coïncidences heureuses, ne pouvait être qu'éphémère. La crise financière de 1907 fut un réveil brutal. Les Américains ne purent conserver les emprunts étrangers négociés à New-York pendant les années de prospé-

rité. Les États-Unis n'étaient pas encore mûrs pour une politique d'impérialisme économique. Ils continuèrent à appliquer le meilleur de leurs efforts au développement de leurs richesses nationales, et, de nouveau, ils durent faire appel aux capitaux européens[16]. Les possessions coloniales récemment acquises cessèrent d'intéresser l'opinion. Volontiers, sans la question chinoise, et sans la crainte de voir une autre puissance occuper l'archipel, les Américains auraient donné l'indépendance aux Philippins : ils n'avaient pas répondu aux espérances un instant caressées au point de vue commercial. Et l'influence de plus en plus grande des populations de la vallée du Mississipi sur la politique de l'Union contribua à fortifier la méfiance à l'égard d'une politique extérieure active.

* * *

L'Expansion de l'Allemagne. — Lorsque, en 1883, Bismarck se décidait à faire entrer l'Allemagne

à son tour dans la voie de l'expansion coloniale, celle-ci n'était qu'au début de sa transformation de nation agricole en nation industrielle. L'élément agricole dictait encore l'orientation de la politique générale. Cette situation explique l'attitude du Chancelier à la Conférence de Berlin de 1885, où il avait favorisé la naissance de l'État libre, satisfait par l'adoption du principe de la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo. Sans engager son pays dans les aventures coloniales, il assurait aux commerçants allemands l'accès de territoires où ils ne courraient pas le risque de se heurter à des concurrents plus favorisés. Pendant la décade suivante, le mouvement d'industrialisation se poursuivit avec rapidité : en 1895, l'équilibre était rompu dans le système économique national entre l'agriculture et l'industrie. La population active s'adonnant à l'agriculture était restée stationnaire de 1882 à 1895 : alors qu'à la première date elle représentait 43,4 p. 100 de la population totale, à la der-

nière elle n'en représentait plus que 37,5 p. 100. Exportatrice de céréales dans les premières années de l'Empire, l'Allemagne est devenue maintenant régulièrement importatrice. Son agriculture ne peut plus nourrir sa population, passée de 42 millions d'habitants en 1875, à 52 millions en 1895, augmentation absorbée tout entière par l'industrie et le commerce. Pendant le même temps où elle s'est développée industriellement, elle a créé une marine marchande qui prendra bientôt rang de suite après celle de l'Angleterre.

L'industrie et le commerce ont à présent le pas sur l'agriculture dans les conseils du gouvernement. Des ambitions nouvelles s'affirment. En assurant la prédominance de l'Allemagne en Europe continentale, Bismarck a préparé la voie à ses successeurs vers la politique où il hésitait lui-même à s'engager. Le comte de Caprivi, cédant aux instances des industriels, négocie en 1891 de nouveaux traités de commerce : pour assurer des débouchés à l'excédent

de leur production, malgré les protestations des agrariens, il fait des concessions sur les droits d'entrée des produits agricoles en Allemagne pour obtenir des avantages pour les produits manufacturés allemands sur les marchés étrangers. Le jeune empereur proclame que « l'avenir de l'Allemagne est sur l'eau » ; il entreprend la création d'une marine de guerre capable de protéger les intérêts considérables que l'Empire confie à présent à l'océan, et de soutenir les prétentions allemandes dans les conflits possibles avec d'autres nations. Cette marine, dont la construction sera vigoureusement poussée pour constituer « une force telle que le plus puissant ennemi hésitera à l'attaquer »[17], manquera toujours, cependant, des bases navales nécessaires pour assurer sa liberté d'action sur les mers. Les Allemands sont venus trop tard, et ce sera pour eux un amer regret d'avoir hésité si longtemps à étendre leurs efforts hors d'Europe.

En 1897, cependant, l'Allemagne réussit à

prendre pied en Chine, où elle se fait céder à bail le port de Kiao-tchéou. Puis, après la guerre hispano-américaine, elle achète à l'Espagne les archipels des Carolines et des Mariannes, et elle règle avec l'Angleterre et les États-Unis la question des Samoa. A la même époque, elle ébauche un accord avec l'Angleterre en vue d'imposer au Portugal la cession effective, tout en lui en laissant la souveraineté, de ses colonies africaines continentales : l'Angleterre aurait eu les territoires au Sud du Zambèze ; l'Allemagne se serait vue attribuer le droit d'exploiter la partie Nord du Mozambique, et, dans l'Angola, la région de Mossamedes. C'eût été une extension importante des domaines de celle-ci dans les régions tropicales. La guerre sud-africaine fit abandonner ces négociations. L'Angleterre avait besoin d'opérer en toute liberté dans la baie de Delagoa, et elle craignait d'irriter la fierté des Portugais [18]. A la même époque, s'amorcent, à la suite du voyage de l'empereur en Palestine et à Constantinople, des

entreprises allemandes dans le Proche-Orient, notamment le projet du chemin de fer de Bagdad. L'Allemagne ambitionne jouer désormais le rôle actif de grande puissance, non plus seulement européenne, mais mondiale.

Son industrialisation, qui continue à se développer avec une rapidité extraordinaire, l'a lancée à son tour dans la voie de l'impérialisme économique. Grâce à ses importants gisements de charbon et aux ressources en minerai de fer que sa victoire sur la France lui a assurées, elle a pu développer une puissante industrie métallurgique. La première, elle a réalisé pleinement la conception moderne de la grande industrie : une industrie scientifique, liée étroitement au monde savant, dont elle détourne l'activité à son profit vers le domaine fructueux de l'application, et qu'elle attire dans l'usine même. « C'est dans les laboratoires d'Essen, de Berlin, et de Gross-Lichterfeld, — dit un Anglais, sir Robert Hadfield, — que l'Allemagne remporte ses victoires industrielles. C'est le cer-

veau des Universités et des écoles techniques qui la rend puissante sur les marchés du monde ». Ses savants lui donnent l'avance sur les autres peuples dans deux industries nouvelles, qui prennent bientôt une importance considérable : l'industrie chimique et l'industrie électrique.

Un marché national qui va croissant donne à cette industrie une base solide : l'excédent des naissances sur les décès est de 800.000 à 900.000 par an ; à partir de 1896, l'émigration est à peu près complètement arrêtée ; en 1910, la population dépasse 66 millions d'individus. Cette augmentation a profité tout entière à l'industrie ; l'agriculture est maintenant obligée, au moment des récoltes, de faire appel à la main-d'œuvre étrangère. « Cet essor de l'Allemagne, — dit un écrivain allemand, Paul Rohrbach, — a été favorisé par ce fait : son unification politique et économique a coïncidé avec le plus grandiose progrès technique que l'humanité ait jamais vu, et cette technique, fondée

sur la connaissance méthodique de la nature, correspondait précisément à l'un des traits de notre caractère national : l'énergie exacte et laborieuse »[19]. Un autre trait du caractère national aide les Allemands dans cette évolution : leur aptitude à l'association. Ils se sont lancés résolument dans la production en masse, pour abaisser au minimum le prix de revient; puis, pour mieux lutter sur les marchés extérieurs, ils forment ces cartells qui, à l'abri de la protection douanière élaborent une politique de large envergure et inaugurent une stratégie commerciale contre laquelle leurs concurrents, moins solidement groupés, se trouvent en état d'infériorité. Plus que dans les autres pays, la finance se met au service de ce mouvement. A la création de l'Empire, l'Allemagne était pauvre : son développement industriel a donné le bien-être aux masses, la fortune aux chefs d'entreprises. Mais la formation des capitaux n'est pas assez rapide pour les vastes plans que ces derniers veulent réaliser. Les grandes banques de dépôts rompent

alors résolument avec la pratique traditionnelle, qu'elles avaient suivie jusqu'alors, des joint-stock banks anglaises et des établissements de crédit français. Ceux-ci s'inquiètent avant tout de la liquidité de leur actif ; ils aident le commerce et l'industrie par l'escompte de leur papier commercial, qui se renouvelle sans cesse, et que, en cas de nécessité, ils peuvent eux-mêmes escompter à la banque centrale d'émission. Ils laissent à d'autres établissements, les banques d'affaires, le soin d'ouvrir à l'industrie les crédits de longue durée qui lui sont nécessaires. Les banques allemandes de dépôt, pour appuyer l'industrie, toujours en mal de croissance, n'hésitent pas à cumuler les deux rôles et à immobiliser à son service une part importante de leurs ressources ; les bénéfices qu'elles retirent de cette opération leur font négliger les risques, considérables cependant, qu'elles assument.

Au début du xxe siècle, l'Allemagne est décidément devenue une grande puissance indus-

trielle ; elle ne pourra plus rebrousser chemin : à le tenter, elle risquerait une révolution. Que deviendrait cette population croissante, qui vit de la vie de l'usine et n'a plus aucun lien avec la terre ? « Tout le développement de l'Allemagne, — écrit Steinberg en 1902, — est dirigé, d'après le cours naturel des choses, vers l'état industriel et exportateur. » Le déséquilibre du système économique national effraye maintenant les hommes politiques clairvoyants. Ils trouvent nécessaire de venir au secours de l'agriculture. Elle progresse sans doute, parce qu'elle aussi a abandonné la routine traditionnelle, et demande et suit les conseils des savants, mais que sont ses progrès auprès de ceux de l'industrie ? Le prince de Bülow, chancelier à l'époque où venaient à expiration les traités de commerce de 1891-1892, avait à adopter une politique commerciale. « J'étais convaincu, — écrit-il, — qu'une agriculture vigoureuse nous est nécessaire du point de vue économique, mais plus encore des points de vue

national et social, en raison même de ce que l'industrialisation de l'Allemagne continue à progresser constamment. Une nation ne peut, par des moyens matériels seuls, conserver sa place dans le monde, ni avancer. La santé physique, morale et intellectuelle, telles sont encore les plus grandes richesses nationales. Un état n'est pas une société commerciale... il doit subordonner sa politique économique à sa politique nationale générale, il doit agir de telle sorte que non seulement le bien-être industriel actuel de la nation soit augmenté, mais plus encore, de façon qu'un développement sain de la nation soit assuré pour l'avenir... La protection de l'agriculture est un devoir national de grande importance... La politique économique doit encourager le développement pacifique, mais elle ne doit pas oublier la possibilité de la guerre et pour cette raison, avant toute autre, elle doit être agrarienne dans le meilleur sens du mot. Comme, en temps de guerre, l'industrie repose sur le pouvoir d'achat de l'agricul-

ture, le pouvoir productif de celle-ci est une question vitale pour la nation tout entière »[20]. La réforme douanière de 1902, faite sous sa direction, fut dominée par ces idées : il voulut aider l'agriculture pour ramener l'Empire vers un état d'équilibre économique. L'industrie dut accepter un relèvement des droits protecteurs pour les produits agricoles ; en compensation, la protection dont elle jouissait fut aussi augmentée, et les traités de commerce avec tarif conventionnel furent renouvelés. Le mouvement d'industrialisation n'en fut pas interrompu, et l'industrie continua à travailler de plus en plus pour l'exportation. « La nécessité de ces exportations d'articles manufacturés, — dit J. Riesser, — augmente en proportion de notre insuffisance croissante pour l'approvisionnement sur notre sol en produits alimentaires et en matières premières. Dans les conditions actuelles, particulièrement en raison de l'augmentation continue de notre population, on ne peut dire que notre politique d'exportation indus-

trielle a été une politique adoptée de façon arbitraire, et, par suite, qu'elle puisse être éventuellement abandonnée. Elle n'est pas non plus une fin en elle-même, mais, au contraire, elle est le moyen, indispensable pour le maintien de notre existence économique même, de payer les importations qui nous sont absolument nécessaires »[21].

Ses émigrants, demeurés généralement groupés, constituent pour l'Allemagne, dans les pays où ils sont établis, d'excellents points d'appui pour lancer ses entreprises commerciales. Elle dirige ses efforts, plus particulièrement, vers les marchés de l'Amérique latine ; peut-être même a-t-on caressé l'espoir un moment, dans certains milieux, de prendre pied politiquement dans une région de la zone tempérée de l'Amérique du Sud, au Brésil, où, dans la province de Rio Grande do Sul, sont établis quelque deux cent mille Allemands non assimilés. L'industrie et la finance allemandes manifestent aussi une grande activité dans les

pays de l'Europe centrale et méridionale. Leur objet, ici, est, en même temps qu'économique, nettement politique : « Le talon d'Achille de la Triple Alliance, — disait le comte Apponyi, — c'est sa politique économique... Si l'édifice de la Triple Alliance doit être assuré de durer, si cette garantie, solide entre toutes, de la paix européenne, doit subsister dans toute sa force, il faut, à côté des piliers politiques qui la supportent seuls aujourd'hui, et qui pourraient céder à la longue, lui donner des piliers économiques »[22]. Les Allemands le comprennent, et ils s'efforcent de remédier à cette faiblesse. Leur politique financière est marquée par cette idée. Ils veulent diriger le développement économique de leurs alliés, très en retard sur eux, à qui les capitaux et aussi le personnel technique font défaut. Ils leur envoient l'un et l'autre, dans l'espoir de bénéfices rémunérateurs, sans doute, mais aussi avec la conviction que s'ils jouent un rôle important dans les grandes affaires de ces pays, ils les lieront à eux

par des intérêts financiers difficiles à briser, et ils acquerront les moyens d'influencer leur politique étrangère. L'Italie, dont la fidélité ne leur a jamais paru très certaine, est l'objet particulier de leurs efforts [23].

L'Allemagne s'intéresse beaucoup aussi aux pays balkaniques et au Proche-Orient. Dans le Proche-Orient, la concession pour la construction d'un chemin de fer du Bosphore à Bagdad, promise par le sultan à l'empereur en 1898, a fait naître de grandes espérances. Le prince de Bülow écrivait à son sujet : « Cette concession ouvrit à l'influence et à l'entreprise allemandes un champ d'activité entre la mer Méditerranée et le golfe Persique, sur les rivières de l'Euphrate et du Tigre, et le long de leurs rives ; cette région peut à peine être surpassée comme fertilité et pour ses grandes possibilités de développement dans l'avenir. Si l'on peut parler à propos d'un pays de perspectives illimitées, c'est bien de la Mésopotamie » [24].

L'Allemagne nouvelle, cependant, est morti-

fiée de ne pouvoir se constituer un vaste empire colonial : elle a le sentiment que, faute de cet élément, sa prospérité économique ne sera jamais tout à fait assurée, et cette privation la froisse dans son amour-propre de grande puissance. Dans la situation du monde au début du xxe siècle, elle sait qu'elle ne pourra satisfaire son désir qu'à la faveur d'un remaniement politique général. Elle a confiance que, si pareil événement se produisait, son armée et sa marine la mettraient en état d'en tirer parti. C'est surtout vers le continent africain que vont ses espérances. « En Afrique, — écrit Paul Rohrbach, en 1902, — les possessions allemandes peuvent être encore grandement étendues, et ceci aura lieu certainement, probablement bientôt, en tout cas, à un certain moment. Il n'est pas dans nos intentions de voler personne, mais il n'est pas nécessaire d'être un prophète, dans la situation actuelle, pour prédire que les frontières définitives entre les colonies africaines n'ont pas encore été fixées,

et que ce sera notre devoir de créer une Afrique allemande beaucoup plus vaste, avant que ce moment arrive »[25].

*
* *

Le mouvement impérialiste en Angleterre. — Aux élections générales de 1885, la population anglaise avait témoigné de sa fidélité au free-trade, et, désireuse de ne lui porter aucune atteinte, elle avait rejeté le projet d'union commerciale entre la métropole et les colonies qu'avaient suggéré les partisans du fair-trade. Le mouvement d'expansion coloniale qui se développe pendant les dernières années du XIXe siècle, l'apparition de l'Allemagne, puis des États-Unis, comme concurrents industriels donnent une force nouvelle à la campagne contre le libre-échange et aux idées de fédération impériale.

L'Angleterre ne demeure pas en arrière dans la politique annexioniste qui se généralise pen-

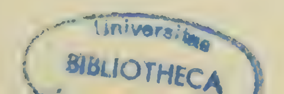
dant la vingtaine d'années après 1880. Durant cette courte période, elle ajoute à son empire, qui avait déjà une étendue de 8 millions de milles carrés et comptait 248 millions d'habitants, plus de 3 millions 1/2 de milles carrés et 57 millions de sujets. La presque totalité de ces acquisitions nouvelles étaient en Afrique, le complément en Asie. Des troubles en Égypte avaient, en 1882, provoqué son intervention. La France, après avoir participé à une démonstration navale, avait décliné de prendre part à une action militaire et s'était retirée. L'intervention se changea en occupation qui, malgré des promesses d'évacuation plusieurs fois répétées, devint définitive. Établie en Égypte, l'Angleterre aida celle-ci à reconquérir le Soudan révolté. L'occupation de l'Égypte assurait aux Anglais la domination du Canal de Suez, qu'ils regardaient comme une voie de communication impériale. L'Angleterre s'en rendait ainsi maîtresse, sans que fussent modifiés les engagements internationaux le concernant. Quelques

années plus tôt, en 1875, l'achat par le gouvernement anglais des actions de la Compagnie du Canal de Suez appartenant au Khédive, lui avaient donné un intérêt financier direct dans l'entreprise et permis d'avoir des représentants dans le Conseil d'administration.

Dans les dernières années du XIXe siècle, l'industrie et le commerce anglais font entendre de vives plaintes contre la concurrence allemande, et bientôt après contre la concurrence américaine, qui, après s'être manifestées sur les marchés neutres, puis dans les colonies, s'affirment maintenant jusque sur le marché métropolitain. « Notre suprématie industrielle, — écrit un attaché commercial anglais, dans une étude sur le commerce britanique de 1885 à 1895, — n'est plus le fait assuré qu'elle a été. Nous ne sommes plus dans l'enviable situation d'autrefois, où nous ne rencontrions aucuns concurrents sérieux pour nos produits manufacturés. Le bon vieux temps n'est plus : par suite de l'évolution et des progrès de toutes les

nations, nous devons faire face à des conditions nouvelles »[26], et, en 1902, un document officiel, consacré à une étude comparée du développement économique de la Grande-Bretagne et de ses principaux concurrents conclut ainsi : « Si la paix n'est pas troublée, l'Allemagne et les États-Unis verront croître certainement le taux de leur développement progressif. La concurrence que ces pays nous font sur les marchés neutres, et même sur notre marché national, à moins que nous nous montrions nous-mêmes actifs, deviendra de plus en plus sérieuse »[27].

Cette situation froisse l'amour-propre anglais et inquiète l'opinion. Elle donne lieu à une floraison d'études sur l'importance et les causes de ce déclin relatif. Les partisans du fair-trade s'agitent ; ils commencent une nouvelle campagne en faveur d'un changement de la politique commerciale. Les publicistes et les économistes qui avaient jeté le cri d'alarme, attribuaient à la politique protectionniste la cause principale du développement rapide et extraor-



dinaire des industries allemande et américaine : « Derrière le mur de la protection, d'autres nations ont appris à fabriquer nos propres spécialités aussi bien que nous-mêmes, et ont ainsi réalisé ce vaste changement dans le monde industriel qui a eu lieu depuis que le Royaume-Uni s'est engagé dans la politique du free-trade, et qui commence à montrer que l'attachement inébranlable à cette politique, devenue une partie de l'Évangile anglais, est une erreur »[28]. Le free-trade n'est plus, à l'aube du xxe siècle, pour l'opinion publique un principe intangible et comme sacré. Déjà, des mesures législatives ont commencé à lui porter atteinte, et Sir Robert Giffen, lui-même un libéral, mettant au courant un ouvrage classique de lord Farrer : *The State in its relation to trade*, critique le dogmatisme intransigeant de l'auteur ; il déclare qu'il est juste d'admettre que beaucoup de choses peuvent être faites pour des motifs politiques, qui ne sauraient être approuvées si les questions économiques seules étaient en jeu.

Les Anglais reprennent courage en pensant à leur immense Empire, qui s'étend sous toutes les latitudes, produit tout ce que l'homme peut désirer et leur assure d'importants marchés. L'idée de réaliser la Fédération britannique fait alors des progrès dans les esprits : c'est le seul moyen, suivant les partisans de la réforme de la politique commerciale, de prévenir la décadence du pays. « Le problème fondamental qui se pose pour la Grande-Bretagne, — écrit le professeur Ashley, — est de savoir s'il lui sera possible de trouver dans un Empire plus étroitement uni cette base nécessaire à la prospérité économique, qui lui échappe peu à peu sur les marchés étrangers »[29].

Les libre-échangistes, inquiets d'un mouvement d'idées qui menace la politique à laquelle ils demeurent fidèles, recherchent alors les causes profondes qui ont amené cette infériorité de l'industrie anglaise par rapport à ses jeunes rivales. Les résultats de cet examen de conscience sont cruels pour l'amour-propre national.

La cause principale de cette infériorité, ce n'est, suivant eux, ni la politique protectionniste obstinément suivie par les autres nations, ni la concurrence déloyale du dumping, à laquelle se livrent les Allemands, mais dont l'importance est fort exagérée par les fair-traders : cette cause, c'est en Angleterre même qu'il faut la chercher. Le défaut d'une instruction scientifique largement répandue, systématiquement organisée, est la véritable raison de la lenteur des progrès économiques pendant la période récente. « Un savoir défectueux, l'emploi de procédés inférieurs, le manque de flexibilité et de versatilité, un conservatisme industriel obstiné, voilà les vrais ennemis de l'industrie anglaise : ils lui ont fait infiniment plus de mal que tous les tarifs douaniers et tous les *dumping syndicates* qui ont jamais été créés. Ce dont nous avons véritablement besoin, — dit M. Asquith à ses compatriotes, — c'est une meilleure instruction, une meilleure discipline intellectuelle, un esprit plus ouvert »[30].

La cause de la réforme de la politique commerciale prend une vigueur nouvelle lorsque Joseph Chamberlain, oublieux des idées radicales qu'il défendait vingt ans plus tôt, le grand avocat maintenant des idées impérialistes, s'en fait le champion. L'abandon du libre-échange est, affirme-t-il, la première étape nécessaire d'une politique ayant pour but l'édification d'un Empire britannique solidement uni par des liens d'intérêt autant que par des liens de sentiment, « un Empire qu'aucun empire dans le monde ne pourra jamais surpasser en grandeur, en population, en richesse ou en diversité de ressources »[31]. La question politique lui paraît beaucoup plus importante que la question économique. Seule, la création de la « Fédération britannique » permettra de résoudre les difficultés de toutes natures : économiques, financières, politiques, qui menacent d'entraver la prospérité et de diminuer la puissance de la Grande-Bretagne dans un avenir prochain. Mais une union commerciale, sous une forme

ou sous une autre, doit précéder ou accompagner des relations plus étroites : l'histoire ne montre-t-elle pas que, sans elle, aucune co-opération permanente n'est possible ? Accroître la richesse des colonies, c'est préparer pour les industriels anglais des débouchés importants. Peut-on supposer que les colonies assurées d'une large prospérité matérielle, unies à la métropole par des liens économiques étroits, continueront à refuser de participer aux charges de l'Empire, de même qu'elles participeront à ses privilèges ? Leur patriotisme leur fera assurément un devoir de prendre leur part des lourdes charges financières que supporte la métropole, pour assurer leur sécurité et la liberté de leur commerce. Où trouver ailleurs que dans les colonies autonomes, qui peuvent donner asile à une population agricole considérable, les hommes nécessaires à la défense de l'Empire, indispensables pour tenir tête aux grands Empires rivaux en formation, et que la métropole ne trouve plus

chez elle, ni en quantité, ni de qualité suffisantes?

Les élections générales de 1906 se firent sur cette question. Joseph Chamberlain et ses adhérents luttèrent vigoureusement pour leurs idées. Fidèles au libre-échange, les libéraux insistèrent sur le caractère antidémocratique d'une réforme qui devait avoir pour résultat le rétablissement des droits sur les produits alimentaires et le renchérissement des articles manufacturés. Cette réforme ne risquait-elle pas aussi de compromettre le rôle profitable d'entrepôt entre les pays d'Outre-mer et l'Europe continentale, que le libre accès de ses ports a permis à l'Angleterre de prendre, et celui si fructueux de place de liquidation internationale que remplit la cité de Londres? De même que vingt et un ans plus tôt, le parti libéral remporta, cette fois encore, une victoire éclatante, et, à la conférence coloniale, tenue à Londres l'année suivante, M. Asquith, chancelier de l'Echiquier, affirmait, en présence des premiers ministres

des grandes colonies, que « le free-trade a été conservé parce que c'est une politique d'intérêt national vital ».

La construction d'une Fédération britannique qui, seule, suivant les impérialistes, pourrait permettre à la Grande-Bretagne de lutter contre les grands Empires qui s'édifiaient rapidement : Empire russe, Empire allemand, États-Unis d'Amérique, était remise, par la volonté populaire, à une époque indéterminée. Il y avait bien aussi, parmi les libéraux, des impérialistes, mais ceux-ci, de crainte qu'une politique active pour hâter la fédération ne mît en évidence bien des divergences d'intérêts entre la métropole et les colonies, préféraient laisser au temps et à d'heureuses circonstances le soin de resserrer les liens sentimentaux qui seuls, à présents, maintenaient l'union entre les membres si différents de cet immense Empire. Aussi bien, les partisans de la Fédération s'illusionnaient singulièrement sur la force nouvelle qui en résulterait pour lui : les Domi-

nions étaient encore trop peu peuplés, insuffisamment développés pour accroître beaucoup la puissance de la métropole. Ils recèlent de grandes possibilités, mais combien de temps devra-t-il s'écouler avant que leurs richesses naturelles puissent être mises en pleine valeur ?

La perte, évidente à présent, de la prédominance politique et économique dont elle avait joui de façon incontestée pendant trois quarts de siècle ne permettait plus à l'Angleterre de continuer sa politique de splendide isolement. L'édification d'une Fédération britannique avait paru à certains esprits, enclins aux vastes constructions idéalistes, le seul moyen pour lui permettre d'y persévérer. L'impossibilité de réaliser cette fédération dans un temps prochain, obligeait l'Angleterre, pour sauvegarder ses intérêts, à revenir à une politique d'ententes et d'alliances.

III

L'exportation des capitaux. — L'industrie manufacturière, malgré les crises violentes auxquelles elle est soumise, a été, pour les nations qui s'y sont adonnées, une source de profits beaucoup plus importants et rapides que l'industrie agricole. De là, pour elles, un accroissement de richesse qui leur a permis de venir en aide financièrement aux pays neufs et aux pays arriérés, pour hâter leur développement. Elles ont mis ainsi à leur service l'excédent des capitaux pour lesquels leurs possesseurs espéraient trouver un placement plus rémunérateur au dehors que dans leur pays même. Ces placements ont été faits soit sous la forme de prêts aux gouvernements, soit sous la forme d'entreprises privées.

L'exportation des capitaux n'est pas chose nouvelle, mais elle a pris un développement considérable à partir de la seconde moitié du XIXe siècle. Au XVIIIe siècle, Amsterdam avait été

le centre financier du monde occidental ; les guerres de l'Empire mirent fin à sa suprématie, et Londres s'empara du rôle qu'elle avait rempli. La grande avance que l'Angleterre avait prise dans le développement industriel et l'enrichissement qui en était résulté pour elle lui assurèrent, pendant un demi-siècle, un véritable monopole financier : durant cette période, elle fut à peu près seule à pouvoir exporter des capitaux en quantité importante. Elle prit ainsi une grande part dans la construction des chemins de fer en Europe occidentale et aux États-Unis. A partir de 1850, la France commence à son tour à jouer le rôle de nation capitaliste : sa population, bien que moins entreprenante que la population anglaise, possède à un plus haut degré les qualités d'épargne. La guerre de 1870 arrêta son essor ; une décade plus tard, libérée des lourdes obligations que lui avaient imposées ses vainqueurs, elle retrouvait une nouvelle période de prospérité. La bourse de Paris occupe alors comme marché des capi-

taux une place importante à côté de celle de Londres. Mais, tandis que les Anglais pour leur prêts à l'étranger, sans négliger les emprunts publics, s'intéressent davantage aux entreprises privées, dont ils conservent la direction et auxquels ils fournissent les techniciens, les Français donnent leur préférence aux emprunts d'États.

L'Allemagne n'a pris que tardivement place dans le monde, plus d'un quart de siècle après la France, comme nation capitaliste. Son industrialisation, poursuivie avec ténacité après la création de l'Empire, nécessite des capitaux considérables ; elle est si rapide, que son armature financière ne peut se développer du même pas, et cette faiblesse a été dans plusieurs circonstances une entrave et une cause de sérieuses anxiétés. La bourse de Berlin n'a jamais eu qu'une situation secondaire à celle de Paris. Sans l'aide du capital étranger, l'Allemagne n'aurait pu franchir certaines périodes difficiles, crises d'une croissance trop rapide. Malgré ces

difficultés, les financiers allemands n'ont pas hésité à placer des capitaux au dehors pour ouvrir des marchés à leurs industries manufacturières. Puis, un moment est venu où ils ont dû, malgré les risques, continuer cette politique : l'immense usine qu'était devenue l'Allemagne devait, non pas seulement sous peine d'une crise temporaire, mais sous peine de voir l'édifice s'écrouler, trouver toujours des débouchés nouveaux.

L'expression « exportation de capitaux » est trompeuse pour qui ne cherche pas à se représenter les actes même qu'elle recouvre. Les milliers d'individus qui ont fourni ces capitaux reçoivent en représentation des valeurs mobilières : titres d'emprunts gouvernementaux, actions, obligations de sociétés privées. Les pays emprunteurs n'importent point chez eux des espèces : ils emploient les avances qu'ils ont obtenues à l'achat d'articles manufacturés qu'ils ne fabriquent pas et qui leur sont nécessaires pour l'exploitation de leurs richesses natu-

relles ou pour leurs besoins immédiats. Le pays qui fait les avances peut donc exiger de l'emprunteur que leur intégralité, ou au moins une part importante, soit affectée à des achats au profit de son industrie. C'est une condition qu'omettent rarement les financiers dans les conditions d'emprunts accordés à des gouvernements étrangers ; quant aux sociétés privées, la présence de nationaux du pays prêteur dans leur Conseil d'administration est une garantie qu'une surveillance efficace sera exercée pour leurs commandes de matériel. C'est, pour une grande part, grâce à l'importance de ses placements à l'étranger que l'Angleterre a pu développer de façon continue et pousser au point où elle est arrivée son exportation industrielle.

La possibilité pour une puissance de prêter des capitaux aux pays étrangers peut être une arme sérieuse pour ses hommes d'État. Elle leur procure des moyens de pression sur les pays en voie de développement, plus encore sur ceux en mal d'argent ; elle leur permet de donner

un appui efficace à leurs alliés, et, en retirant une aide à laquelle ils étaient habitués, d'embarrasser de futurs adversaires. L'inscription à la cote de la bourse d'une grande place financière comme Londres ou Paris est recherchée par les gouvernements pour leurs emprunts ; ce peut donc être aussi une arme diplomatique. A Paris, l'admission d'un emprunt étranger à la cote officielle ne peut avoir lieu par la Chambre syndicale des Agents de change qu'après autorisation du ministre des Finances, lequel, avant de la donner, s'assure de l'agrément de son collègue des Affaires étrangères. Si, à Londres, pareille formalité n'existe pas, en raison de la constitution même du stock-exchange, en fait, les maisons de banque spécialisées dans l'émission des emprunts, consultent, avant de s'engager, le Foreign Office et suivent son avis. Parfois, un gouvernement insiste auprès des financiers pour qu'ils acquiescent à certaines opérations financières, dont il considère la réalisation comme utile pour sa politique générale. Ces rapports

entre la politique et la finance sont, naturellement, devenus plus fréquents à mesure que s'est accrue la force de cette dernière[32].

Les exemples sont nombreux de cas où les hommes d'État se sont servis pour aider leurs desseins de la puissance financière de leur pays. En 1885, Bismarck, en désaccord avec la Russie au sujet de la politique douanière, pour la contraindre à céder, interdit à la Reichsbank de faire des prêts sur les emprunts russes. L'ouverture du marché financier français à la Russie prépara l'alliance politique entre les deux pays ; quelque dix ans plus tard, l'Italie, bien que membre de la Triple Alliance, se rapprocha de la France, par besoin d'une aide financière que ne pouvait lui donner le marché de Berlin. En 1911, lors de la crise d'Agadir, les grandes banques françaises, qui employaient, lorsque la différence d'intérêts rendait l'opération fructueuse, une partie de leur disponibilités en Allemagne, sous la forme de dépôts à vue dans les banques, retirèrent leurs avances. L'Allemagne

se trouva, brusquement, dans une situation difficile et elle n'évita une crise sérieuse que parce que les banques américaines avaient à ce moment des disponibilités qu'elles mirent, en se faisant payer leur service naturellement, à la disposition des banques allemandes. L'arme financière dont la France put si opportunément user facilita la solution pacifique du conflit. La leçon ne fut pas perdue pour les Allemands. Peu après, un représentant de la Reichsbank écrivait dans le *Bank-Archiv* : « N'oublions pas que la liquidité financière est, avec nos armements, la meilleure protection contre une guerre éventuelle. Nous nous sommes trop habitués pendant une longue période de paix, à négliger cette éventualité ». Après la conclusion de l'accord marocain avec l'Allemagne (novembre 1911), la France demanda aux puissances signataires de l'acte d'Algésiras leur adhésion au nouveau traité. Le gouvernement autrichien laissa entendre que, pour prix de son acceptation, il désirait voir ouvrir le marché français aux em-

prunts d'État autrichiens et hongrois. Or, à ce moment même, l'Autriche-Hongrie accroissait ses armements sur terre et sur mer. Le gouvernement français insista pour l'acceptation pure et simple du traité, et il obtint satisfaction.

Les placements à l'étranger des trois grandes puissances européennes capitalistes ont pris une importance considérable dans le dernier quart du XIXe siècle. Au début du XXe, ils étaient évalués à une centaine de milliards de francs pour l'Angleterre, entre quarante à cinquante milliards pour la France, et entre vingt à vingt-cinq milliards pour l'Allemagne. A la même époque, on estimait que les placements annuels de ces pays au dehors s'élevaient aux environs de quatre milliards et demi de francs pour l'Angleterre, de deux milliards pour la France et de un milliard et demi pour l'Allemagne. Les États-Unis étaient encore, à la veille de la guerre, parmi les nations débitrices : on évaluait entre vingt à vingt-cinq milliards de francs, le montant des capitaux européens placés chez eux,

principalement en valeurs de chemins de fer. Par contre, les Américains avaient fait des placements, mais pour une somme bien moindre, à peine un quart ou un cinquième de la précédente, dans certains pays du Nouveau-Monde, en particulier, au Canada, au Mexique, au Pérou.

Les avances que les nations européennes ont ainsi faites aux pays étrangers n'ont pas été toujours employées de façon utile. Des gouvernements imprévoyants les ont dilapidées, des souverains en ont parfois usé pour satisfaire des dépenses de luxe. Le résultat ne s'est pas fait attendre : ils se sont trouvés bientôt dans l'impossibilité de tenir leurs engagements. Les prêteurs lésés ont alors demandé à leur gouvernement de faire respecter leurs droits. En 1848, lord Palmerston déclarait, dans une circulaire, que le gouvernement britannique s'était jusqu'alors abstenu de considérer ces questions comme des questions internationales ; il donnait pour raison qu'il n'était pas désirable que les

citoyens anglais placent leurs capitaux à l'étranger au lieu de les employer dans leur pays, raison qui se comprend à cette époque. La même politique a été suivie pendant longtemps par les États-Unis : si le gouvernement américain jugeait la réclamation fondée, il se bornait à appeler sur elle l'attention du gouvernement défaillant ; si celui-ci niait sa dette ou refusait de l'acquitter, il n'insistait pas [33].

Avec le développement pris par les opérations financières internationales, cette doctrine n'a pas été maintenue. Mais l'intervention militaire offrait de réels dangers : la faillite d'un gouvernement pouvait servir de prétexte à une politique d'expansion pour le pays créancier. Ainsi, en 1862, l'impossibilité où se trouvait le Mexique de payer les intérêts de sa dette étrangère, amena une démonstration en commun par la France, l'Angleterre et l'Espagne, prélude de la tentative de Napoléon III pour y établir une monarchie. La diffusion de la dette d'un État défaillant entre les citoyens de plu-

sieurs pays a facilité la conclusion d'ententes internationales entre les gouvernements des créanciers et le gouvernement du pays débiteur, pour arrêter les termes d'un concordat et régler les conditions de la gestion des revenus que celui-ci s'engage à affecter spécialement au paiement de sa dette. C'est ainsi qu'a été établi en 1880 le contrôle international des finances de l'Égypte ; l'année suivante, celui des finances de la Turquie, puis, en 1898, le contrôle des finances de la Grèce.

L'importance qu'il y a pour les grandes nations industrielles et capitalistes à trouver des débouchés pour leurs produits et des placements avantageux pour leurs capitaux ne pouvait laisser indifférents leurs gouvernements, et ceux-ci ont fait appuyer fréquemment par leur diplomatie les efforts de leurs industriels et de leurs financiers. Cette pratique s'est surtout développée en ce qui concerne l'obtention de concessions de travaux publics ou d'exploitations de richesses naturelles, le plus souvent minières, à l'occasion

desquelles les nationaux de différents pays se trouvaient en rivalité. Le gouvernement américain adopta la même pratique sous la présidence de M. Taft : « Tandis que notre politique étrangère, — déclarait celui-ci, — ne doit pas être détournée, fût-ce d'une ligne, de la voie de la stricte justice, il peut être utile d'adopter une politique d'intervention active en vue d'assurer pour nos marchandises et pour nos capitalistes des opportunités pour des placements avantageux, qui profiteront aux deux pays intéressés ». Mais cette politique, qui a reçu le nom de « dollar diplomacy », souleva de vives critiques : l'opinion craignait que le gouvernement fût utilisé comme un instrument docile par les intérêts privés, aux dépens de la dignité et de l'intérêt national[34]. Lorsque M. Woodrow Wilson arriva au pouvoir, il se prononça nettement contre elle, et il déclara qu'il refuserait l'appui du gouvernement aux entreprises américaines dans les pays étrangers, qui tenteraient d'abuser de leur puissance pour exploiter

des peuples trop faibles pour se défendre[35].

L'ampleur prise à la fin du XIXe siècle par l'exportation des capitaux a ouvert une phase nouvelle de la concurrence entre les grandes nations. Elle s'est manifestée principalement dans le Nouveau-Monde, où, dans la région des Caraïbes, les nations européennes ont été confrontées par les prétentions des États-Unis à l'hégémonie, et en Extrême-Orient, où tous les impérialismes se sont heurtés.

*
* *

L'impérialisme américain dans la région des Caraïbes. — La crise financière de 1907 était venue brusquement modérer, aux États-Unis, le mouvement impérialiste qui les avait entraînés pendant la décade précédente, sous l'influence d'une période d'extraordinaire prospérité. Bien que très atténué, ce sentiment continua cependant à se faire sentir dans la politique américaine à l'égard de la région des Caraïbes. Les États-Unis

regardaient maintenant celle-ci comme une zone naturelle d'influence, où ils entendaient exercer leur hégémonie. Ils travaillèrent donc à en écarter tout danger de compétition politique.

Les nations européennes, en n'élevant aucune protestation contre le traité Hay-Pauncefote, avaient tacitement reconnu les prétentions des Américains, mais les citoyens de certaines d'entre elles, l'Angleterre et la France en particulier, avaient fait libéralement des avances aux gouvernements des républiques que baignent le golfe du Mexique et la mer des Caraïbes. La mauvaise gestion financière, l'état révolutionnaire endémique de la plupart de ces républiques, les avaient mises dans l'impossibilité de tenir leurs engagements. De là, de graves conflits avec leurs créanciers, qui invoquaient l'aide de leur gouvernement pour obtenir le respect de leurs droits.

Cette question de l'endettement des républiques de l'Amérique latine avait été de bonne heure une source de difficultés diplomatiques.

Elles s'étaient vues souvent, pour cette cause, menacées d'une intervention étrangère. Le juriste brésilien Calvo s'était élevé, dès 1867, contre la pratique des gouvernements de prendre ainsi la défense des droits de leurs citoyens. Il se refusait à leur reconnaître, non seulement le droit d'intervention militaire, mais même celui d'une simple action diplomatique, lorsqu'il s'agissait de revendications purement financières. Suivant lui, les capitalistes qui prêtent à un gouvernement étranger doivent courir tous les risques de leur opération, même ceux de la mauvaise foi de leur débiteur. En usant, envers des États relativement faibles, de leur puissance pour venir en aide à leurs citoyens, les grandes nations, commettent, disait-il, un véritable abus de pouvoir. Et, sans doute, trop souvent en traitant avec des gouvernements aux abois, éphémères, les prêteurs avaient imposé des conditions léonines, si onéreuses pour le débiteur, qu'il y aurait eu un véritable manque d'équité à exiger l'exécution intégrale d'un

pareil contrat, mais, souvent aussi, l'emprunteur se faisait un jeu de renier ses dettes, sans souci de la légitimité des droits de ses créanciers. La doctrine de Calvo devait, naturellement, agréer aux États de l'Amérique latine, surtout aux moins bien gouvernés : à la première conférence pan-américaine, réunie en 1890, tous leurs représentants votèrent une résolution à l'effet que les étrangers auraient le même statut que les citoyens et la même protection légale pour leur vie et leur propriété, et rien de plus. Les délégués des États-Unis refusèrent d'adhérer à cette déclaration : ils invoquèrent la coutume suivie par les gouvernements de soutenir les revendications de leurs citoyens dans le cas de non paiement de sa dette publique, d'emprunts forcés ou d'autres actes oppressifs par un gouvernement étranger.

La doctrine de Monroë semblait offrir protection aux États malhonnêtes ou imprévoyants, contre une action éventuelle par les gouvernements européens pour la protection des intérêts

de leurs nationaux. Une interprétation trop large de cette doctrine, dans certaines circonstances, risquait de placer les États-Unis dans une situation difficile. Le président Roosevelt tenta de poser des limites au droit d'intervention des créanciers, sans toutefois paraître protéger les débiteurs : « La doctrine de Monroë, — disait-il dans son message de décembre 1901, — ne protège aucun État contre un châtiment s'il ne remplit pas ses engagements ; mais le châtiment ne peut prendre la forme d'une occupation de territoire, par une puissance non-américaine », et il ajoutait : « Les États-Unis ne prétendent se voir accorder aucuns privilèges commerciaux exclusifs de la part des autres nations américaines ». Peu après, la défaillance du Vénézuela soulevait des questions qui embarrassèrent fort les États-Unis. Les gouvernements allemand, anglais et italien résolurent de prendre la défense des intérêts de leurs citoyens, et, après avoir communiqué leurs intentions au gouvernement américain, ils établirent, en décembre 1902, le

blocus des côtes vénézuéliennes, mais sans déclaration de guerre. Le conflit fut réglé pacifiquemen, deux mois plus tard, par l'intervention diplomatique des États-Unis. Il avait montré à ceux-ci le danger qu'offraient pour eux pareilles éventualités. La sécurité ne pouvait s'obtenir qu'à la condition d'enlever toute cause à des interventions de cette nature, toujours susceptibles de conduire à l'établissement, pour un temps indéterminé, d'une nation étrangère, dans un site particulièrement favorable au point de vue stratégique. Un seul moyen s'offrait à eux : il leur fallait assumer la tutelle des peuples incapables. M. Roosevelt n'hésita pas à engager son pays dans cette voie. S'adressant à ces Républiques turbulentes et prodigues, il leur dit nettement, dans son message de décembre 1904 : « Tout pays dont la population se conduit bien peut compter sur notre cordiale amitié. Si une nation montre qu'elle sait agir avec raison et décence dans les affaires politiques et sociales, si elle maintient l'ordre sur son territoire et remplit

ses obligations, elle n'a lieu de craindre aucune intervention de la part des États-Unis. Mais un état de révolution chronique ou une impuissance qui a pour résultat un relâchement général des liens de société, peuvent, en Amérique comme ailleurs, exiger l'intervention d'une société civilisée, et, dans l'hémisphère occidental, l'adhésion des États-Unis à la doctrine de Monroë peut les obliger, malgré leur répugnance, à exercer, dans ce cas, un pouvoir de police internationale ».

Cette menace ne tarda pas à être mise à exécution : en 1905, les États-Unis inauguraient la politique à laquelle on a donné le nom de politique du « protectorat financier ». La République Dominicaine était incapable d'assurer le service de sa dette étrangère ; certaines puissances européennes, dont les intérêts des nationaux se trouvaient lésés, firent savoir au gouvernement américain, à la fin de 1904, que, à moins que les États-Unis acceptassent d'assumer la gestion des douanes dominicaines et de

garantir une distribution équitable de leurs revenus entre les créanciers de la république, elles se verraient obligées d'avoir recours à des mesures de coercition. Les États-Unis conclurent alors avec la République Dominicaine une convention qui leur donnait la gestion des douanes et interdisait au gouvernement dominicain, jusqu'après le remboursement de sa dette, d'accroître celle-ci sans le consentement des États-Unis. Peu après, le Honduras, le Nicaragua, et plus récemment la République d'Haïti, tombés dans de pareilles difficultés, ont dû accepter un semblable régime.

A l'occasion de l'incident du Vénézuela, la République Argentine avait proposé aux États-Unis d'adopter la doctrine de Calvo, quelque peu modifiée et limitée. L'auteur de la note transmise à ce sujet, le ministre des Affaires étrangères Drago, dont le nom devait rester attaché à cette nouvelle doctrine, l'exposait ainsi : « Les dettes publiques ne peuvent servir de prétexte à une intervention armée, ni même

à l'occupation effective du territoire des nations américaines par une puissance européenne ». Après le règlement de l'incident vénézuélien, la question demeura quelque temps en suspens, mais lorsque se réunit à Rio de Janeiro, en 1906, la troisième conférence pan-américaine, le gouvernement des États-Unis donna pour instructions à ses délégués d'adhérer à la doctrine de Drago et de faire leurs efforts pour que la question fut renvoyée à la seconde conférence de la Paix, qui devait se réunir l'année suivante. Il en fut fait ainsi. Cette conférence ne voulut pas cependant adopter une solution aussi radicale que celle qui lui était proposée : la doctrine de Drago, strictement interprétée, aurait empêché, de même que celle de Calvo, d'user de moyens coercitifs pour contraindre à s'incliner un gouvernement débiteur de mauvaise foi. A sa place, les délégués adoptèrent une résolution, dite résolution Porter, qui figure dans les conventions de la Haye de 1907 : elle interdit l'usage de la force pour le recouvrement des dettes publiques jus-

qu'à ce que les revendications aient été approuvées par une cour d'arbitrage, dont les membres seront choisis par les pays créancier et débiteur, et que le payement de la dette reconnue par la cour aura été refusé, ou jusqu'à ce que la demande d'arbitrage aura été repoussée par le pays débiteur, ou que celui-ci l'aura laissée sans réponse.

La susceptibilité des États-Unis, quant à l'hégémonie dont ils entendent jouir dans le voisinage du Canal de Panama et dans la région des Caraïbes, s'est manifestée à l'occasion de deux incidents survenus en 1912 et 1913. En 1912, des bruits coururent d'une acquisition de terrains par une société commerciale japonaise dans la baie de Magdalena, en Californie méridionale, territoire mexicain. L'opinion s'émut : le Japon ne pourrait-il, à la faveur de cet établissement, procéder subrepticement à l'organisation d'une station de charbon, peut-être même d'une base navale. L'affaire n'avait, en réalité, aucune importance, mais, sous le coup de la première émotion, le Sénat adopta une résolu-

tion disant : « Lorsque quelque port, ou autre localité d'un gouvernement américain, est situé de telle sorte que son occupation, dans un but naval ou militaire, pourrait menacer les communications ou la sécurité des États-Unis, le gouvernement des États-Unis ne pourrait envisager sans grave préoccupation la possession de ce port, ou de toute autre localité, par toute corporation ou association ayant avec un autre gouvernement non-américain des relations telles qu'elles puissent donner pratiquement à ce gouvernement un pouvoir omnipotent pour des fins d'un caractère national »[36]. De même, lorsque, dans les derniers mois de 1913, le représentant d'une maison anglaise poursuivait la conclusion de contrats de concession pour l'exploitation de terrains pétrolifères en Colombie, le gouvernement américain intervint et empêcha les négociations d'aboutir. Le contrat devait accorder également des droits spéciaux sur un point de la côte pour assurer des facilités d'expédition ; c'est vraisemblablement ce que voulait surtout

prévenir le département d'État. Le président Wilson profita de cette occasion pour proclamer l'opposition que rencontrerait, à l'avenir, de la part des États-Unis, cette politique de concessions à des étrangers, qui, très souvent, est un acheminement vers une véritable emprise politique sur les pays faibles qui les consentent : « On parle fréquemment de concessions accordées à des étrangers par les nations de l'Amérique latine. Entend-on jamais parler de concessions analogues par les États-Unis ? Chez nous, les étrangers ne reçoivent pas de concessions ; ils sont invités à faire des placements... Les États qui sont obligés d'accorder des concessions parce que leur territoire n'est pas situé dans le champ principal des entreprises modernes, sont placés dans cette situation que les intérêts étrangers peuvent arriver à dominer leurs affaires intérieures, situation toujours dangereuse et qui peut devenir intolérable..... Je suis enchanté en pensant que ces États seront désormais émancipés d'une semblable situation ;

nous avons le devoir d'être les premiers à les aider à y échapper »[37].

Cette volonté des États-Unis de ne tolérer aucune éventualité d'intervention de la part d'une nation étrangère dans la région des Caraïbes s'est une fois de plus manifestée dans le traité imposé à la République de Haïti, en 1915. Celle-ci s'est engagée à n'abandonner, par vente, bail ou autrement, aucune partie de son territoire, ou aucune juridiction sur une partie quelconque de son territoire susceptible de porter atteinte à son indépendance à un gouvernement étranger. L'année précédente, les États-Unis avaient conclu avec le Nicaragua un traité soumettant celui-ci à un régime politique analogue à celui de Cuba. En outre, moyennant le paiement d'une somme de trois millions de dollars, le droit exclusif de construire un canal par la route dite de Nicaragua et le droit d'établir une base navale dans les îles Corn et une autre dans la baie de Fonseca, leur étaient accordés.

Les États-Unis, de même que les nations coloniales européennes continentales, ont adopté dans leurs rapports commerciaux avec leurs territoires et dépendances extra-continentaux une politique restrictive. Le régime douanier métropolitain a été étendu aux Hawaï ; des droits de préférence sont accordés aux produits américains importés à Porto-Rico, aux Philippines et à Cuba, et les produits de ces îles sont admis en franchise ou jouissent d'un régime de faveur à leur entrée aux États-Unis. Et, lorsque, en 1912, le Congrès légiférait pour le régime fiscal du canal de Panama, en prévision de son ouverture prochaine, il exempta des droits de transit les navires américains affectés au cabotage. L'Angleterre protesta contre une mesure qu'elle jugeait contraire au traité Hay-Pauncefote, qui stipule que « le canal sera libre et ouvert aux navires de commerce et de guerre de toutes les nations observant ces règles [les règles établies par la Convention de Constantinople du 28 octobre 1888, concernant la libre

navigation du canal de Suez], dans des conditions d'égalité complète, de telle sorte qu'il n'y aura aucune discrimination contre ces nations, ni contre leurs citoyens ou leurs sujets, à l'égard des conditions ou des charges imposées au trafic, ou pour tout autre motif ». Le président Taft avait signé le bill accordant cette exemption de droits, mais en 1914, son successeur, le président Wilson, obtenait du Congrès le rappel de cette clause, qu'il déclarait violer le traité. Cependant, l'abrogation fut adoptée plutôt comme une mesure de courtoisie que d'obligation contractuelle, et le Congrès voulut affirmer dans la loi même qui décidait cette abrogation le droit des États-Unis « de discriminer en faveur de ses navires, en exemptant les navires des États-Unis ou leurs citoyens du payement des droits pour le passage à travers ledit Canal ».

Si l'Europe s'est inclinée devant la politique d'hégémonie nettement affirmée par les États-Unis dans la région des Caraïbes, cette politique

autoritaire n'a pas été sans causer quelque émoi et une certaine mauvaise humeur chez les Républiques de l'Amérique latine, dont trois au moins, l'Argentine, le Brésil et le Chili, sont en voie de devenir de grandes nations. Ces républiques acceptent l'aide des États-Unis, elles refusent de subir leur tutelle. Un écrivain sud-américain, F. Garcia Calderon, dans un ouvrage consacré aux « Démocraties de l'Amérique latine », a exprimé le sentiment de celles-ci : « Pour des raisons géographiques, à cause de son infériorité même, l'Amérique latine ne peut renoncer à l'influence du Nord saxon, à ses richesses exubérantes, à ses industries. Elle a besoin de capitaux, d'hommes entreprenants, d'explorateurs audacieux : les États-Unis les lui envoient avec prodigalité. La défense du Sud devra consister à éviter l'établissement de privilèges et monopoles, tant en faveur des Yankees que des Européens »[38].

*
* *

Le heurt des impérialismes en Extrême-Orient. — L'Extrême-Orient a toujours eu, au moins depuis le XVIe siècle, un grand attrait pour les peuples d'Occident. Son éloignement, la difficulté d'y atteindre, en faisaient un pays mystérieux, qui était réputé renfermer des richesses considérables. Le commerce avec la Chine a été, aux XVIIe et XVIIIe siècles, l'origine de quelques importantes fortunes, et, au cours de ces siècles, Portugais, Hollandais, Anglais, Français, auxquels se joignirent vers la fin du XVIIIe siècle des armateurs américains, se disputaient le trafic limité que les Chinois consentaient, en leur imposant de très strictes formalités, à faire avec eux. Ces voyages lointains étaient encore, même au début du XIXe siècle, une grosse aventure. Ce n'est qu'à partir de la guerre de l'opium (1842) et des traités de Tien-tsin (1858) que la Chine s'est enfin entr'ouverte aux Occidentaux.

Vers la même époque (1854), le Japon avait été contraint lui aussi, d'abandonner l'isolement où il se complaisait et de leur ouvrir ses ports.

Pendant près d'un demi-siècle, les nations européennes, désireuses seulement de relations commerciales, marchèrent d'accord pour obliger la Chine et le Japon à faciliter l'accès de leur territoire. L'Angleterre, établie à Hong-Kong, dont elle avait fait le grand entrepôt d'Extrême-Orient, maîtresse du fructueux trafic de l'opium, qu'elle cultivait dans l'Inde, devançait de beaucoup ses concurrents ; elle n'aspirait pas à un monopole, et les rapports de la Chine avec les nations occidentales ayant été établis sur la base du principe de la clause de la nation la plus favorisée, qui figurait dans tous leurs traités avec elle, les avantages obtenus par l'une de ces nations étaient étendus aussitôt à toutes les autres[39]. Les nations européennes avaient imposé à la Chine et au Japon une limitation de leurs droits relativement à leur tarif douanier, et fixé à 5 p. 100 *ad valorem* les droits

d'importation dont ces pays pouvaient frapper leurs marchandises, s'assurant ainsi contre une tentative de ces gouvernements de restreindre, au moyen de droits d'entrée élevés, les débouchés pour celles-ci.

Dans le dernier quart du XIXe siècle, trois puissances européennes acquirent des territoires qui leur donnaient des frontières limitrophes avec la Chine : au Nord, la Russie, dans sa marche continue vers la mer libre ; au Sud, la France, par son établissement au Tonkin (1885), et l'Angleterre par l'annexion de la Haute-Birmanie (1886). Elles avaient donc la possibilité d'user de nouvelles voies de pénétration sur le marché chinois, qui, jusqu'alors, n'avait été abordé que par la mer, et la perspective de pouvoir atteindre plus aisément certaines régions reculées de ce vaste marché. Anxieuses de ne pas se voir privées de ces avantages, la France et l'Angleterre exigèrent de la Chine l'engagement de ne pas aliéner la province de Yunnan, limitrophe de leurs possessions. L'Angleterre

exigea la même promesse concernant le bassin du Yangtze, la grande région populeuse de la Chine centrale, où son commerce était fermement établi et d'où elle entendait ne pas être évincée.

La guerre sino-japonaise (1894-1895) ouvrit une nouvelle phase dans les rapports de l'Europe avec la Chine. Le Japon victorieux exigea de celle-ci la reconnaissance de l'indépendance de la Corée et la cession, à son profit, de l'archipel des Pescadores, de Formose et de la presqu'île de Liao-tung. Les nations européennes étaient brusquement placées devant un commencement de division de l'Empire chinois, sur lequel certaines d'entre elles avaient déjà des visées. L'établissement du Japon sur le continent fermait à la Russie la région où elle espérait aboutir à la mer libre. Résolue à s'y opposer, elle obtint l'appui de la France et de l'Allemagne, et, quelques jours seulement après la signature du traité de paix à Shimoneseki, ces trois puissances conseillaient au Japon de

rendre à la Chine la presqu'île de Liao-tung en raison de ce que « l'occupation de ce territoire par le Japon, non seulement mettait en danger l'existence de la capitale de la Chine et l'indépendance de la Corée, mais parce qu'elle troublerait la paix en Orient ».

Le Japon dut s'incliner. Il sortait cependant de cette guerre avec un prestige singulièrement accru et l'assurance d'être à l'avenir un facteur important dans la question d'Extrême-Orient, que sa victoire faisait passer au premier plan dans la politique internationale.

L'éventualité de la désagrégation de l'Empire chinois, qui venait de témoigner d'une telle faiblesse, était posée : grave problème pour les grandes nations industrielles : « Combien est vitale la conservation de la Chine, non seulement pour notre Empire, mais aussi pour le bien-être de notre population, il n'est pas besoin d'argumenter pour le prouver, — écrivait l'honorable G.-N. Curzon, en 1896, — c'est seulement en Orient, et plus particulièrement en

Extrême-Orient, que nous pouvons encore espérer conserver et ouvrir des marchés libres pour les produits manufacturés anglais »[40]. Aucune de ces nations n'entend se laisser évincer, et aussitôt commence entre elles une lutte ardente pour s'assurer les avantages économiques qu'elles ambitionnent. Pour l'une d'elles, cependant, cette lutte a surtout un caractère politique : la Russie vise à satisfaire une ambition qu'aucune raison économique, au moins prochaine, ne justifie ; son expansion dans des régions si lointaines l'entraînera dans des aventures dangereuses et aura comme conséquence de précipiter chez elle une ère de révolutions.

Dès le lendemain de la guerre sino-japonaise, la Russie, qui a été la grande protectrice de la Chine, demande la reconnaissance du service rendu. Le gouvernement chinois était incapable de réunir l'argent nécessaire pour payer au Japon l'indemnité prévue par le traité de paix. Il avait déjà commencé des négociations avec l'Angleterre pour un emprunt : la Russie l'oblige à

les rompre ; elle garantit l'emprunt, dont la France, son alliée, autorise l'émission chez elle. En paiement de ses services, la Russie se fait donner le droit de prolonger le transsibérien à travers la Mandchourie septentrionale et de construire un embranchement qui aboutira à Port-Arthur : elle a enfin obtenu l'accès à un port libre de glaces. L'initiative russe marque le commencement de ce que lord Salisbury a appelé : « la bataille des concessions », où la diplomatie et les affaires marcheront plus étroitement d'accord qu'on avait encore vu. Pour soutenir sa politique, l'Angleterre possède la « Hong-Kong and Shanghaï bank », la doyenne des banques d'Extrême-Orient, qui s'appuie sur un groupe de puissantes maisons commerciales. La banque de l'Indo-Chine, créée en 1875, qui a des succursales en Chine et au Japon, sera l'instrument de la France. En 1889, les grandes banques de Berlin ont fondé la « Deutsche Asiatische bank », et, à la fin de 1895, les financiers russes créent, à la demande de leur

gouvernement, avec l'aide des établissements de crédit français, la banque Russo-Chinoise.

En 1897, la Chine accorde à un syndicat belge la concession d'une des grandes lignes de chemins de fer futures de l'Empire : la ligne de Pékin à Hankow. L'Angleterre proteste : le syndicat belge masquait, en réalité, une entente russo-franco-belge. « Une concession de cette nature — déclare lord Salisbury, — n'est plus une entreprise commerciale et industrielle ; elle devient une tentative politique contre les intérêts britanniques dans la région du Yang-tse ». La concession fut maintenue mais, en compensation, l'Angleterre obtint pour ses nationaux des concessions pour d'autres lignes représentant une étendue double.

Cette question était à peine réglée, qu'une brusque initiative de l'Allemagne fait prendre un nouvel aspect au problème chinois. L'assassinat de deux missionnaires allemands dans la province de Shantung, en novembre 1897, lui fournit l'occasion cherchée pour acquérir en

Chine une sphère d'influence. En mars 1898, elle se fait céder à bail, pour une période de quatre-vingt-dix-neuf ans, la baie de Kiao-tcheou et ses environs, décrite par M. de Richthofen comme le plus beau port de la Chine septentrionale, avec le droit de construire des chemins de fer et d'exploiter les mines dans la province de Shantung, et avec un droit de préférence pour la souscription aux emprunts que pourrait émettre le gouvernement chinois en vue de la développer. C'était une formule nouvelle, combinant le souci d'une position stratégique et commerciale à la fois. Les autres nations européennes intéressées en Extrême-Orient s'empressent de suivre l'exemple de l'Allemagne. La Russie demande aussitôt et obtient, aux mêmes conditions que celles consenties pour Kiao-tcheou, le bail de Port-Arthur, et, peu après, le bail pour vingt-cinq ans de la presqu'île de Liao-tung, celle-là même où, trois ans plus tôt, elle a empêché le Japon de s'établir ; le bail se complétait, naturellement, de concessions de che-

mins de fer et minières. La France se fait céder à bail la baie de Kouang-tcheou-Wan et donner le droit de construire une ligne de chemin de fer de la frontière du Tonkin à Yunnan-fou, par la vallée du fleuve Rouge. L'Angleterre, enfin, exige une extension de son territoire de Kowloon, sur le continent, en face de Hong-Kong, et la concession de Wei-hai-wei pour un temps aussi long que Port-Arthur demeurera occupé par la Russie ; elle fait, en outre, renouveler au gouvernement chinois l'engagement de n'aliéner, sous quelque forme que ce soit, aucun territoire des provinces situées dans le bassin du Yangtse. Pour assurer sa sécurité dans cette région, où elle ne veut voir accorder de privilèges spéciaux à aucun concurrent, l'Angleterre conclut avec l'Allemagne un accord (septembre 1898), par lequel ces deux puissances définissent les sphères d'influence qu'elles se reconnaissent mutuellement. Puis, elle signe un autre accord (avril 1899), pour le même objet, avec la Russie : elle reconnaît à celle-ci une situation privilégiée au

Nord de la grande muraille, et la Russie lui en reconnaît une semblable dans le bassin du Yangtse. Le Japon, qui ne se sent pas encore prêt pour reprendre une politique active, se borne à demander à la Chine la promesse, que celle-ci lui fait, de ne pas aliéner la province de Fuh-kien, située en face de sa colonie de Formose.

Les grandes nations européennes ont pris leurs précautions pour le moment où s'opérera le partage politique de l'Empire Chinois, que leurs hommes d'État considèrent comme peu éloigné ; en attendant, elles ont procédé à son partage économique. Les États-Unis se sont abstenus. Ils regardent cependant la Chine, dont ils sont déjà un des plus importants acheteurs, comme un débouché naturel pour leur industrie, lorsque s'ouvrira pour elle la période d'exportation. Ils sont d'autant plus fortement impressionnés par cette politique, que le moment semble arrivé où leur industrie devra se mettre à la recherche de débouchés réguliers au

dehors, et que l'annexion des Philippines vient de leur donner des intérêts directs en Extrême-Orient. Le désir de posséder Manille, dont ils ambitionnent faire une rivale de Hong-Kong, a été une des causes de cette annexion. L'établissement de sphères d'influence en Chine, son partage politique seront la ruine de leurs espérances. Le gouvernement américain cherche à protéger les intérêts de ses nationaux. Le secrétaire d'État, John Hay, adresse dans ce but aux puissances établies en Chine une note (septembre 1899) où il expose les principes auxquels les États-Unis leur demandent d'acquiescer en ce qui concerne les relations commerciales avec celle-ci : aucune nation ne doit être autorisée, sous le prétexte qu'elle possède une sphère d'influence, à troubler le commerce existant avec la Chine, auquel toutes les nations ont le droit de participer [41]. C'est l'impossibilité pour ces nations de constituer par l'imposition de droits de douane différentiels des marchés privilégiés : la note américaine spécifie expres-

sément que « le tarif douanier conventionnel chinois en vigueur s'appliquera à toutes les marchandises atterries ou expédiées dans les ports situés dans les dites sphères d'influence ». Cette proposition reçut l'agrément de toutes les nations intéressées.

L'insurrection des Boxers, l'année suivante, oblige ces nations à entreprendre une expédition militaire contre Pékin, pour délivrer leurs légations assiégées. Les États-Unis participèrent à cette expédition. L'occasion leur parût favorable pour renouveler l'expression de leur politique, à laquelle ils demandaient aux autres puissances de se joindre. L'objet des États-Unis était, suivant la note du 3 juillet 1900 : « de chercher une solution qui puisse assurer la sécurité permanente et la paix de la Chine, préserver l'intégrité territoriale et administrative chinoise, protéger tous les droits garantis par traités et par le droit des gens aux puissances amies, et sauvegarder pour le monde entier le principe de l'égalité et de l'impartialité du commerce avec toutes les

parties de l'Empire chinois ». Tous les gouvernements consultés répondirent favorablement. L'initiative américaine avait réussi à faire adopter pour base des relations des puissances étrangères avec la Chine les deux principes de la porte ouverte et de l'intégrité territoriale. C'était une tentative intéressante pour limiter dans cette région du globe les dangers inhérents à l'impérialisme économique.

Ces principes répugnaient cependant, bien qu'elles eussent déclaré y adhérer, à deux nations qui avaient, par suite de leur situation géographique, une position particulière en Extrême-Orient : la Russie et le Japon. Les hommes d'État russes rêvaient d'assurer à leur pays une situation prédominante en Asie et d'en faire une grande puissance navale dans le Pacifique. Cette ambition les incitait à poursuivre leur politique d'expansion. A la faveur de l'insurrection des Boxers, les troupes russes s'étaient établies en Mandchourie ; le prochain achèvement du transsibérien, la construction du rameau de

Harbin à Port-Arthur devaient lui faciliter la domination de cette région, qu'elle entendait ne pas abandonner. En 1901, elle s'efforçait d'imposer à la Chine l'acceptation de son protectorat sur la Mandchourie. Les puissances protestèrent auprès du gouvernement chinois contre les privilèges exclusifs que voulait se faire attribuer la Russie. La conclusion, en janvier 1902, d'une alliance anglo-japonaise pour assurer le maintien de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Empire chinois et de la Corée, et « d'égales facilités dans ces pays pour le commerce et l'industrie de toutes les nations », obligea la Russie à abandonner momentanément ses projets. Au mois d'avril, elle s'engageait, dans une convention avec la Chine, à évacuer la Mandchourie dans une période de dix-huit mois. Cette promesse ne devait pas être tenue. La Chine était incapable de lui résister, mais le Japon était résolu à ne pas laisser l'Empire russe acquérir une situation prédominante dans une région que lui-même convoitait.

Les prétentions des deux pays sur la Corée amenèrent la crise finale. En février 1904, le Japon, garanti par son alliance avec l'Angleterre contre l'intervention de toute autre puissance aux côtés de la Russie, déclarait la guerre à celle-ci. Il en sortit vainqueur, et le traité de Portsmouth (septembre 1905), conclu sous les auspices des États-Unis, lui reconnaissait « des intérêts politiques, militaires et économiques permanents en Corée », et lui transférait les droits de la Russie sur la presqu'île de Liao-tung et sur la section méridionale du chemin de fer de Mandchourie. Les deux puissances s'engageaient à retirer leurs troupes de cette province, tout en conservant des gardes pour assurer la sécurité des voies ferrées. Le traité contenait aussi des clauses relatives à la liberté des transactions commerciales : il était déclaré que, ni le Japon ni la Russie ne feraient obstruction « aux mesures générales communes à tous les pays, que la Chine pourra adopter pour le développement du commerce et de l'industrie en

Mandchourie, et que les chemins de fer de Mandchourie, à l'exception de ceux de Corée, seraient exploités pour des buts purement commerciaux et industriels, sans aucune visée stratégique ». Peu après, la Chine et le Japon concluaient un traité (décembre 1905), dans lequel la Chine confirmait, en tant qu'elles la concernaient, les clauses du traité russo-japonais. Ce traité était accompagné de protocoles secrets sur lesquels, un peu plus tard, le Japon devait s'appuyer pour empêcher la Chine, l'Angleterre et les États-Unis de s'engager dans des entreprises de chemins de fer en Mandchourie.

Sa victoire sur la Chine, l'alliance contractée par l'Angleterre avec lui, sa victoire sur la Russie, telles sont les trois étapes par lesquelles en dix années, le Japon s'était élevé au rang de grande puissance. C'est un facteur nouveau dans la politique mondiale, où il jouera désormais un rôle important. Ses ambitions politiques, que soutiennent des nécessités économiques pressantes, font de lui un rival ardent

et sérieux pour les nations occidentales, dont l'impérialisme va se heurter à un impérialisme extrême-oriental. Contraints par les Occidentaux à sortir de l'isolement dans lequel depuis plus de deux siècles ils se complaisaient, les Japonais avaient accepté virilement la situation qui leur était imposée. « Nous tirerons la quintessence des idées du monde entier pour augmenter la prospérité de l'Empire », disait l'Empereur dans sa déclaration solennelle du 14 mars 1868. Les hommes de l'ère de la Restauration, qui ont édifié le Japon moderne, n'y ont pas manqué. La première nation d'Asie à se moderniser, il est naturel que le Japon ait ambitionné, dès qu'il vit ses premiers efforts couronnés de succès, diriger la transformation du monde asiatique et supplanter les blancs dans ce rôle fructueux. Ses hommes d'État ont eu le grand mérite de voir que leur pays ne pourrait remplir ce rôle que s'il devenait une nation industrielle. A cette condition seulement, il pourrait acquérir la richesse et la puissance

sans lesquelles il lui serait impossible d'accomplir ses vastes desseins. En une trentaine d'années, les Japonais réalisèrent dans cette voie des progrès considérables, et, au début du xxe siècle, ils avaient l'assurance qu'aucun obstacle insurmontable ne les arrêterait. Mais un grave problème s'imposait à eux : la rapidité avec laquelle croissait leur population, qui s'élevait de 33 millions en 1872, à 46 millions en 1902. Elle était à l'étroit dans son domaine insulaire où, de plus, il devenait difficile d'augmenter la production agricole. Cette population eût émigré volontiers vers les régions tempérées du nouveau monde, mais elle se heurtait à l'ostracisme des jeunes nations blanches, qui repoussaient les travailleurs japonais, comme elles avaient repoussé les travailleurs chinois, dans l'appréhension du mélange des races et la crainte, chez leurs ouvriers, que la concurrence des jaunes, peu exigeants comme bien-être, ne provoquât une diminution des salaires. Le Japon fut donc obligé de chercher en Asie le débouché

nécessaire à son excédent de population. La Mandchourie lui parut favorable à ses desseins : de là, sa volonté d'étendre sa domination sur la Corée, excellente base stratégique pour son développement futur et centre important de production agricole.

Héritier des droits de la Russie sur le chemin de fer construit par elle dans la Mandchourie méridionale, il s'en servit comme instrument de pénétration. En 1906, la Compagnie des chemins de fer de Mandchourie méridionale, dont le gouvernement japonais possédait la moitié du capital, était créée. Cette compagnie, outre l'exploitation du chemin de fer, exploitait aussi les mines de charbon de Fushun et un service de navigation ; propriétaire de terrains étendus, elle dirigeait une entreprise de colonisation. La même année, les grands groupements commerciaux se réunissaient pour former la Société d'exportation de Mandchourie, dans le but de s'assurer le commerce extérieur de cette province. Sous la suzeraineté nominale de la

Chine, le Japon prenait possession du pays, où, détenant les pouvoirs administratifs, il lui était facile de favoriser à son gré ses nationaux et ses protégés. Il continuait cependant à se déclarer fidèle aux principes de l'*open door* et de l'intégrité de la Chine. Au mois d'avril 1905, avant l'achèvement des négociations de la paix avec la Russie, l'Angleterre avait renouvelé son alliance avec le Japon, et il était répété dans le traité qu'un de ses objets était « la conservation des intérêts communs de toutes les puissances en Chine, en assurant l'indépendance et l'intégrité de l'Empire chinois et le principe d'égale opportunité pour le commerce et l'industrie de toutes les nations en Chine ». L'adhésion à ces principes fut encore renouvelée dans deux conventions conclues par le Japon : avec la France, en juin 1907, et avec la Russie, le mois suivant.

Les nations européennes semblaient se désintéresser de la politique que poursuivait le Japon dans la Chine septentrionale, au delà de la

grande muraille. L'Angleterre, satisfaite de conserver la prédominance économique dans la vallée du Yangtse et les provinces méridionales, lui abandonnait les marchés du Nord, où sa proximité lui assurait une situation privilégiée. Ces marchés offraient, au contraire, un intérêt spécial pour les États-Unis : le futur Canal de Panama, dont les travaux d'achèvement avaient été commencés en 1905, devait leur assurer un important avantage sur leurs concurrents européens en Extrême-Orient. Bien que riverains du Pacifique, les articles qu'ils exportent en Chine et au Japon viennent pour la presque totalité des États industriels du Nord-Est et du Sud-Est. Or, par la voie de Suez, New-York est plus éloignée que Liverpool de 2.000 milles, de Sanghaï et de Yokohama. L'ouverture de la voie de Panama devait mettre New-York à 9.835 milles de cette dernière ville, alors que Liverpool en demeurerait éloignée de 11,640 milles ; elle mettrait les deux villes à égale distance de Shanghaï et donnerait à New-

York un avantage sur les régions au Nord du Yangtse. Les États-Unis regardaient donc la Mandchourie comme un marché particulièrement favorable pour eux, et ils étaient anxieux de prévenir la possibilité pour le Japon de leur en restreindre l'accès par des mesures administratives. Ils lui abandonnaient, pourtant, la Corée, que ce dernier avait, en novembre 1905, soumise à son protectorat. Cette décision avait, il est vrai, sensiblement modifié les rapports, amicaux jusqu'alors, entre le Japon et les États-Unis. Des difficultés soulevées à la même époque en Californie, par la question de l'émigration japonaise, créèrent un moment une situation difficile. Mais les deux gouvernements s'efforcèrent de maintenir le bon accord, et, en novembre 1908, ils échangaient des notes où ils exposaient leur politique et leurs intentions. Ils se déclaraient décidés à maintenir le *statu quo* dans la région du Pacifique et « à conserver les intérêts communs de toutes les puissances en Chine en soutenant, par tous les moyens

pacifiques à leur disposition, l'indépendance et l'intégrité de la Chine et le principe d'égale opportunité pour le commerce et l'industrie de toutes les nations dans cet Empire »[42].

Vers le même temps, soutenus par leur gouvernement (c'était sous la seconde présidence de Théodore Roosevelt), les financiers américains témoignèrent l'intention de s'intéresser à la mise en valeur de la Mandchourie. En 1907, le consul général des États-Unis à Moukden avait obtenu le consentement du gouvernement chinois à la création d'une Banque de Mandchourie, dont les capitaux seraient fournis par les Américains. Cette banque, qui serait l'agent financier du gouvernement de Mandchourie, devait, d'accord avec des financiers anglais, construire une ligne de chemin de fer de Hsimintung à Aïgun et mettre sur pied d'autres entreprises ayant pour but le développement du commerce et de l'industrie de la province. Ce projet souleva des protestations de la part du Japon auprès du gouvernement chinois ; il était

abandonné à la fin de 1908. A ce moment, M. Harriman, financier américain particulièrement intéressé dans les chemins de fer, commençait des négociations avec le gouvernement russe pour l'achat du chemin de fer de l'Est chinois, en Mandchourie septentrionale. Ce gouvernement se montrait favorable, mais il exigeait que le Japon vendit au même groupe le chemin de fer Sud-mandchourien. L'impossibilité d'obtenir l'adhésion de ce dernier, fit échouer ce plan [43]. Le gouvernement américain désirait vivement, cependant, retirer au Japon l'avantage que lui donnait cette concession. Aussi en 1909, sous la présidence de M. Taft, le secrétaire d'État, M. Knox, soumettait aux grandes puissances un projet de création d'un syndicat international pour l'achat à la Russie et au Japon de leurs concessions de chemins de fer en Mandchourie, et la neutralisation de ceux-ci. Les deux pays intéressés se refusèrent à abandonner leurs intérêts spéciaux dans cette région. La proposition n'eût donc pas de suite,

mais elle provoqua la conclusion, peu après (juillet 1910), d'un accord entre les gouvernements russe et japonais pour assurer le maintien et le respect du *statu quo* en Mandchourie. Quelques mois plus tard, le Japon annexait purement et simplement la Corée, acte qui ne souleva de protestations officielles de la part d'aucune puissance.

M. Taft, accentuant l'attitude de son prédécesseur, s'était déclaré favorable à une aide active donnée par le gouvernement à ses citoyens, financiers et industriels, pour développer les intérêts du pays au dehors. Il trouva bientôt à exercer cette action en Chine. Il se rendit compte de la nécessité qu'il y avait pour les Américains à collaborer avec les nationaux des pays européens dans les entreprises financières chinoises, s'ils voulaient assurer le respect de l'*open-door policy* et l'imposer au Japon. L'importance des moyens financiers que demandaient certaines entreprises, le désir d'éviter des compétitions, inclinaient les nations

européennes à coopérer. Ainsi, en 1909, des groupes financiers anglais, français et allemands, sous l'inspiration de leurs gouvernements, préparaient un accord pour la construction du groupe important des chemins de fer dits du Hukuan : Canton-Hankow ; Hankow-Szechuan. L'accord était sur le point d'être conclu lorsque le gouvernement américain demanda une participation pour un groupe financier qui négociait depuis quelque temps un emprunt avec le gouvernement chinois, pour lui permettre de réaliser la réforme monétaire. Le secrétaire d'État soutint cette demande en appelant l'attention « sur la menace qui devrait résulter vraisemblablement, pour le commerce étranger, du manque de sympathie entre les puissances les plus intéressées à la conservation du principe de l'égalité d'opportunité commerciale » ; il ajoutait : « Le gouvernement des États-Unis regarde une entière et franche coopération comme le meilleur moyen de maintenir la porte ouverte et l'intégrité de la Chine, ... la formation d'un

puissant groupe financier américain, anglais, français et allemand y aiderait beaucoup ». La demande fut agréée; en mai 1911, l'accord final était conclu entre la Chine et le syndicat des quatre nations pour l'emprunt relatif aux chemins de fer du Hukuan. La révolution chinoise retarda l'exécution du contrat ; l'année suivante, dans le but d'assurer la plus large internationalisation possible des grandes entreprises chinoises, le syndicat des quatre puissances demandait aux financiers russes et japonais leur adhésion. Après quelques hésitations, ceux-ci acceptèrent, et l'on aboutit à la formation d'un consortium des six puissances.

Le consortium, ainsi fortifié, envisagea une vaste opération qui aurait pour objet la réorganisation financière de la Chine. Il exigeait, naturellement, de celle-ci de sérieuses garanties : le gage de la gabelle du sel, dont l'administration serait confiée à l'administration internationale existante des douanes ou à une administration spéciale, placée comme elle sous l'autorité

d'un étranger, la création par le gouvernement chinois d'un système de contrôle financier, où seraient employés des étrangers avec des fonctions exécutives, pour assurer l'emploi des fonds des emprunts aux buts spécifiés ; enfin, l'engagement du gouvernement chinois de nommer les groupes financiers ses agents pour assister l'administration, pendant une période de cinq années, dans son œuvre de réorganisation. La conclusion de ce contrat sévère fut retardée, d'abord par les hésitations du gouvernement chinois, puis par les négociations entre les puissances pour la nomination des conseillers financiers. L'accord final pût être enfin signé avec la Chine en avril 1913, mais le consortium ne comprenait plus alors que les représentants de cinq puissances : les Américains n'en faisaient plus partie.

Le 4 mars 1913, M. Taft avait abandonné la présidence des États-Unis, où lui succédait M. Woodrow Wilson. Aussitôt, les financiers américains membres du consortium deman-

daient au nouveau président de sanctionner leur participation aux opérations envisagées. Celui-ci répondit que les conditions de l'emprunt lui semblaient « bien près de porter atteinte à l'indépendance administrative de la Chine, et que son gouvernement ne croyait pas pouvoir, même implicitement, être partie à ces conditions. La responsabilité implicite qui lui incomberait en demandant aux banquiers de participer à cet emprunt, pourrait conduire, par suite de quelque malheureux événement, à une intervention forcée dans les affaires financières et même politiques de ce grand État d'Orient, au moment où il commence à prendre conscience de sa puissance et de ses obligations vis-à-vis de son peuple ». Privés du soutien de leur gouvernement, les banquiers américains se retirèrent du consortium. La décision de M. Wilson s'accordait avec la politique traditionnelle des États-Unis. Elle fut regrettée de ceux qui connaissaient particulièrement les questions d'Extrême-Orient. Un homme qui

avait vécu longtemps en Chine, comme agent diplomatique des États-Unis, et, peu de temps avant sa mort, avait été nommé conseiller du président de la république chinoise, M. W. W. Rockhill, disait à cette occasion : « Il me paraît évident que, aussi longtemps que nous refuserons de reconnaître le fait que, en Orient au moins, de Stamboul à Tokyo, la finance et le commerce marchent la main dans la main, et que nous ne pourrons retirer tous les profits possibles du commerce, ni assurer notre influence et notre prestige sans encourir les responsabilités qui découlent naturellement de l'activité politique et financière, nous devrons nous contenter de jouer un rôle modeste et effacé en Extrême-Orient, indigne, suivant moi, de notre grand pays et de ses importants intérêts dans le Pacifique »[44].

La retraite du groupe américain était regrettable aussi du point de vue politique général. Le consortium international était l'aboutissement d'une évolution lentement amenée dans

les idées des hommes d'État occidentaux, par la réalisation des dangers d'une trop ardente concurrence pour les avantages financiers que l'on espérait obtenir des relations avec la Chine. Ils avaient compris que l'intérêt bien entendu de tous commandait de travailler en commun à la consolidation de cet immense Empire et à son organisation économique, plutôt que de s'assurer des avantages particuliers dans des zones limitées. Cette entente pour des buts économiques devait diminuer les chances de conflits politiques : en éliminant l'éventualité d'un partage de la Chine, qui pendant les vingt années précédentes avait dominé la question d'Extrême-Orient, elle écartait les dangers de guerre qui pouvaient en résulter. La réalisation du consortium financier des six puissances était une tentative heureuse pour atténuer les risques qu'avait fait apparaître le heurt des impérialismes dans cette partie du monde. La décision du président des États-Unis, quelque fût le bien-fondé des raisons morales qui la lui avaient

dictée, avait le grave inconvénient d'enlever à cette entente, dont la réalisation avait été des plus laborieuses, un de ses principaux membres. Mais la guerre européenne vint interrompre brusquement cet essai, avant qu'on eût pu voir s'il était capable de réaliser les espérances qu'il avait fait naître.

IV

L'internationalisme économique. — Les découvertes scientifiques du XIXe siècle avaient pour conséquence le rapprochement des nations, par l'atténuation qu'elles apportaient à l'obstacle de la distance, et l'accroissement de leur interdépendance économique, par suite de l'industrialisation rapide de certaines d'entre elles. Ces deux mouvements, qui allaient en s'accélérant à mesure que le siècle avançait, avaient pour résultat ultime une augmentation considérable de la production, agricole aussi bien qu'industrielle, et par suite une grande amélioration du

bien-être général. Le sentiment national les avait cependant empêchés de produire toutes leurs conséquences économiques : une appréhension bien compréhensible à se placer trop complètement à la merci de nations étrangères pour des produits de grande nécessité, un désir légitime de développer les ressources naturelles de leur propre pays, avaient incité les peuples à maintenir entre eux des barrières économiques artificielles pour mieux assurer leur indépendance politique. Et le même sentiment avait incliné les plus puissants d'entre eux vers un impérialisme économique, qui avait influencé fortement leur politique étrangère, et avait été la cause profonde de nombreux conflits pendant cette période. Par deux fois, lors des compétitions suscitées par le partage de l'Afrique, puis lors du heurt de ces impérialismes en Extrême-Orient, on avait pu craindre une conflagration générale entre les nations ardentes à se disputer des territoires dont les habitants étaient incapables de défendre leur liberté.

Chaque fois, soit victoire du bon sens sur les appétits déchaînés, soit peur des catastrophes qui pourraient résulter d'une semblable lutte, la paix avait été conservée. La solution adoptée pour essayer de résoudre le conflit chinois témoignait du progrès d'une idée qui commençait à se développer dans le monde politique : l'idée d'une communauté d'intérêts qu'il y aurait profit général à respecter, et devant laquelle les intérêts égoïstes nationaux devraient s'incliner. L'entente entre nations pour le développement des richesses non encore exploitées apparaissait plus profitable qu'un état perpétuel de luttes et de conflits. Le maintien de cette entente, si difficile à réaliser, demeurait cependant bien précaire : n'était-elle pas constamment menacée par des intérêts égoïstes, souvent peu clairvoyants dans leur hâte à récolter, et par des ambitions politiques qui, trop aisément, font oublier aux peuples le sens des réalités ?

Cette idée d'une communauté d'intérêts

entre les peuples, supérieure aux intérêts nationaux, s'était lentement formée pendant cette période où les progrès scientifiques augmentaient continuellement l'interdépendance économique des nations. Au cours du dernier demi-siècle, un nombre important de conventions internationales avaient été conclues, en vue d'assurer le respect ou de faciliter la réalisation d'intérêts communs à plusieurs ou même à l'ensemble des nations. Ces conventions sont une atténuation de la politique d'impérialisme ; elles marquent un acheminement vers une politique d'internationalisme économique.

Les plus importantes avaient pour objet de garantir la liberté de certaines voies de communication qui ont un caractère international, ou de faciliter l'usage des moyens de communication. Le principe de la navigation sur les fleuves internationaux avait été établi, dès le Congrès de Vienne, comme devant être l'entière liberté ; le traité de Paris de 1856 le consacra de nouveau, en se référant spécialement à la naviga-

tion sur le Danube. La navigation sur le Rhin a été également plusieurs fois l'objet d'actes internationaux entre les États riverains, pour en assurer la liberté. Le même principe a été proclamé pour les deux grandes voies artificielles de navigation ouvertes à la fin du XIXe et au début du XXe siècle. Le firman du sultan (1866) accordant la concession du Canal de Suez exigeait qu'il fut toujours accessible à tous les navires de commerce sans distinction de nationalité. En 1873, peu après son ouverture à la navigation, une commission internationale réunie sur l'invitation du sultan déclarait la navigation du Canal ouverte et commune aux navires de guerre de toutes les nations ; cette déclaration, adoptée par la Porte et presque toutes les puissances maritimes, plaçait en fait le Canal sous la protection internationale. En 1888, enfin, un accord international était conclu pour assurer à toutes les nations le libre usage du Canal en temps de paix et de guerre, et pour en interdire le blocus[45]. Pour le Canal de Panama, le traité

Hay-Pauncefote, entre l'Angleterre et les États-Unis, auquel les autres puissances ont donné leur adhésion tacite, pose dans son préambule le principe général de neutralisation ; mais la neutralisation n'est pas placée sous la garantie collective des nations : les États-Unis sont seuls chargés d'assurer la liberté de navigation dans le Canal Interocéanique ; ils se sont engagés à y admettre sur un pied d'égalité les navires de toutes les nations et à adopter les règles en vigueur pour la navigation du Canal de Suez. En fait cependant, et malgré ces engagements, le souci d'assurer des intérêts politiques particuliers a conduit l'Angleterre à perpétuer son occupation en Égypte pour assurer sa domination sur le Canal de Suez, et les États-Unis à fortifier le Canal Interocéanique, qu'ils considèrent bien plus comme une voie nationale grevée d'une servitude que comme une voie internationale.

L'Union télégraphique et l'Union postale universelles, dont toutes les nations civilisées sont

membres, se sont imposées pour assurer l'usage le plus étendu de ces moyens de communication. Une convention internationale a été aussi conclue entre les nations européennes, pour réglementer les transports internationaux par chemins de fer dans l'Europe continentale. Elle a pour objets principaux : la responsabilité des transporteurs, la classification des marchandises et le mode d'établissement des tarifs. Son but était d'arriver à uniformiser le plus promptement possible dans les différents pays, les règles en matière de transport.

Deux autres unions internationales ont aussi une grande importance dans la vie économique contemporaine : l'Union pour la protection de la propriété industrielle, que complète l'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique.

L'industrie manufacturière a été aussi l'occasion, à la fin du XIXe siècle, de conventions internationales d'un caractère nouveau. Par l'agglomération des masses ouvrières qu'elle

suscitait, par les conditions de travail qu'elle créait, elle a donné naissance à des problèmes inconnus jusqu'alors. La législation est intervenue pour imposer des mesures protectrices, soit dans l'intérêt général de la nation, lorsqu'il s'agit de règles d'hygiène, de la durée du travail pour les femmes et les enfants, soit dans l'intérêt plus particulier des ouvriers, lorsqu'elle a réglementé les assurances contre les accidents du travail, la maladie, le chômage, ou la durée du travail pour les hommes. La facilité des déplacements, le développement de l'émigration, l'importance croissante de la concurrence internationale, ont amené, de la part des ouvriers et des chefs d'industrie, des demandes pour la conclusion de conventions internationales en vue de la généralisation de cette réglementation nouvelle à tous les pays industriels qui, pour des causes diverses, ne voulaient pas ou ne pouvaient pas marcher du même pas. Les ouvriers entendaient ne pas perdre, en se déplaçant, les avantages d'ordre financier dont ils jouissaient

dans certains pays ; les industriels des pays qui avaient la législation ouvrière la plus avancée redoutaient d'être mis par ses exigences en infériorité par rapport à leurs concurrents, et ils désiraient, pour rétablir l'égalité, voir soumettre ceux-ci aux mêmes obligations.

Le premier effort vers une législation internationale ouvrière fut tenté par la Suisse. Dès 1881, elle demandait l'opinion des gouvernements des principales nations industrielles sur cette question. Les réponses furent toutes défavorables. Quatre ans plus tard, le gouvernement suisse posait de nouveau la question. Cette fois, il trouva des appuis auprès du parlement français et du Reichstag allemand ; en Allemagne, cependant, Bismarck déclara impossible et impraticable la protection des ouvriers au moyen de conventions internationales. L'Empereur Guillaume II, après sa rupture avec son chancelier-mentor, alors qu'il s'exerçait à gouverner par lui-même et travaillait à se rendre digne du beau nom d Empereur de la Paix, qu'il ambi-

tionnait, s'empara de l'idée. Il réunit, à Berlin, en 1890, une conférence internationale sur la législation ouvrière, qui eut un grand retentissement. Les nombreuses questions qui avaient déjà fourni de nouveaux sujets de législation dans plusieurs pays, notamment en Allemagne, furent examinées. Les délégués des nations représentées approuvèrent un assez grand nombre de principes, mais l'œuvre ébauchée par la conférence ne fut pas continuée par les parlements nationaux.

Des conventions ouvrières internationales furent suscitées par des questions d'un intérêt financier immédiat pour les ouvriers. Le développement de l'émigration, surtout de l'émigration temporaire d'un pays dans un pays voisin, amena des accords internationaux pour protéger les intérêts de cette main-d'œuvre saisonnière. Le premier traité de ce genre avait été conclu dès 1882, entre la France et la Belgique ; il avait pour objet les transports de dépôts entre les Caisses d'Épargne des deux pays. En 1904,

une convention d'un caractère plus large intervenait entre la France et l'Italie pour assurer aux ouvriers de chacun des deux pays travaillant dans l'autre un traitement égal en cas d'accidents du travail. Cet arrangement réglait aussi la réciprocité pour les caisses de retraite et de chômage, et il prévoyait l'application de ce principe aux retraites ouvrières, lorsqu'elles seraient instituées. Des traités ouvriers du même type furent conclus entre d'autres nations industrielles.

La tentative qui avait échoué à Berlin en 1890, fut reprise en 1905 à Berne, où quinze États envoyèrent des représentants à une conférence pour l'étude de la législation ouvrière internationale. Cette conférence aboutit à la conclusion de deux conventions, dites conventions de Berne de 1906. L'une prohibait le travail de nuit pour les femmes ; l'autre la fabrication et la vente des allumettes au phosphore blanc. En 1913, à la troisième conférence internationale ouvrière, réunie à Berne, les représentants de douze États

signaient un accord sur la limitation à dix heures de la journée de travail pour les femmes et les enfants au-dessous de seize ans, et un autre accord prohibant le travail de nuit pour les enfants au-dessous de seize ans.

Le caractère d'universalité qu'ont pris, par suite du développement des moyens de transport, nombre de questions économiques, relativement à l'approvisionnement en produits alimentaires et en matières premières, aux prix, aux débouchés, a provoqué la création d'organisations internationales pour la réunion de documents d'information et l'étude de ces questions, et pour faciliter les relations entre ceux qu'elles intéressent particulièrement. En 1905, un organe international de cette nature était créé, à la suggestion d'un citoyen américain, David Lubin, sur l'initiative du roi d'Italie, pour les questions agricoles. L' « Institut international d'agriculture », dont le siège est à Rome, a pour objet d'étudier les questions techniques et économiques agricoles et de présenter

à l'approbation des gouvernements des mesures pour la protection des intérêts communs aux agriculteurs et pour l'amélioration de leur condition. Il publie des statistiques sur l'état des récoltes, les prix et les salaires agricoles dans les différents pays. L'année précédente, une organisation du même caractère, mais due entièrement à l'initiative privée, avait été fondée à Zurich pour l'industrie cotonnière : la « Fédération cotonnière internationale ». Dans un même but, a été créé l' « Institut international du commerce », à Bruxelles.

L'avantage de la production en masse, qui a amené la concentration des industries à l'intérieur de certains pays, et les bénéfices d'une limitation de la concurrence sur le marché intérieur, ont provoqué des ententes entre les grandes entreprises nationales. Le développement de la concurrence internationale a amené, dans quelques industries, la conclusion d'ententes analogues ayant pour objet les marchés du monde entier : soit pour le partage des mar-

chés, en fixant à chaque pays participant à l'entente les régions attribuées à son activité, soit pour déterminer les bases générales des contrats, spécialement les prix ou les tarifs. Le premier type d'entente a été appliqué en particulier dans l'industrie métallurgique, pour certains gros produits comme les rails, les poutrelles, et dans les industries des glaces et des explosifs. Le second type a été appliqué dans l'industrie des transports maritimes, où les accords de trafic ou *shipping rings* sont devenus un trait caractéristique, déclaré nécessaire dans l'intérêt même des expéditeurs, pour assurer l'exploitation de lignes régulières, avec des dates de départ bien réparties entre les diverses compagnies et une stabilité plus grande des tarifs.

Parallèlement à ces ententes, les relations se développaient par-dessus les frontières entre les syndicats ouvriers des différents pays, dans le but d'augmenter leur puissance pour la défense de leurs intérêts communs.

Non moins importante que les accords indus-

triels internationaux est la communauté d'intérêts créée entre les différents pays par le développement qu'a pris pendant le dernier demi-siècle l'exportation des capitaux. Un grand nombre de valeurs : valeurs d'États ou valeurs d'affaires privées, ont à présent un caractère international ; elles se négocient dans toutes les grandes bourses, elles peuvent servir de base pour des opérations de crédit dans les banques de tous les pays. Elles servent, à l'égal des marchandises, à ajuster la balance commerciale entre les différentes nations. A côté de ces valeurs, il en est d'autres d'un domaine de négociation moins étendu, mais qui jouent un rôle important dans les relations entre un nombre plus limité de pays. Ces valeurs sont la représentation de l'interdépendance financière des nations qui, s'ajoutant à leur interdépendance économique, est venue donner un caractère si complexe au système économique du monde contemporain.

Dans le quart de siècle avant la grande guerre,

cette interdépendance des nations est allée en croissant avec rapidité. Une division du travail de plus en plus développée, rendue possible par l'augmentation des moyens de transport donnait naissance, en dépit des barrières douanières, à une communauté économique internationale qui se formait au-dessus des frontières politiques. Elle était déjà si étendue, que les crises financières ou économiques survenues dans un pays avaient toujours leur répercussion, plus ou moins intense, suivant l'importance de la crise, chez les autres. Les intérêts des nations étaient devenus tellement enchevêtrés, que l'on commençait à espérer que la peur de la désorganisation profonde qui résulterait fatalement d'une guerre entre grandes puissances pourrait, ne fut-ce qu'au dernier moment, l'empêcher d'éclater. Dans un livre publié au début du XXe siècle : *The great illusion*[46], un Anglais, M. Norman Angell, s'efforça de démontrer combien était fausse à notre époque, par suite précisément du degré d'in-

terdépendance financière auquel sont arrivées les nations, l'idée qu'une guerre pouvait être profitable aux vainqueurs : « Le télégraphe, — disait-il, — a créé un système unique de crédit pour le monde civilisé ; de ce système de crédit résulte l'interdépendance financière de tous les États qui, elle-même, a pour conséquence nécessaire la paix ». La thèse, du point de vue strictement économique était vraie : une guerre généralisée, dans ce monde où l'internationalisation économique avait pris déjà une si grande importance, devait fatalement amener une catastrophe, aux effets desquels ne pourraient échapper les victorieux. Personne alors, d'ailleurs, n'imaginait combien formidable serait cette catastrophe. Mais l'auteur négligeait l'importance du sentiment national, qui, dans un débat où il se trouverait en désaccord avec les intérêts purement économiques, devait nécessairement l'emporter.

V

La recherche d'un équilibre politique. — La défaite de la France, en 1871, les dures conditions de paix imposées par les vainqueurs aux vaincus, la proclamation de l'Empire allemand, événements qui devaient avoir des conséquences si considérables sur l'évolution du monde contemporain, n'avaient pas troublé la sérénité de l'Angleterre, alors à l'apogée de sa prospérité économique et politique. Ils n'atteignaient pas la suprématie dont elle jouissait depuis la chute du premier Empire français. Lancée, résolument, la première dans la voie de l'industrialisation, elle y avait trouvé une fortune qui avait fait d'elle la nation la plus riche du monde et lui permettait d'entretenir une marine de guerre sans rivale, à laquelle des stations navales dans toutes les mers assuraient une pleine liberté d'action. Confiants dans leur domination incontestée sur les océans, les Anglais n'avaient nulle crainte pour

la sécurité de leur île et de leur commerce. Ils avaient presque cessé d'être Européens, tellement leur activité était occupée à développer les ressources des pays d'outre-océan. En Europe, ils ne redoutaient qu'une éventualité : la constitution d'une puissance assez forte pour soumettre le continent à son hégémonie, et ils étaient résolus à en empêcher la réalisation. La France du second Empire leur avait un moment causé quelque anxiété : la défaite qui venait entraver son essor les tranquillisait. Ils ne prévoyaient pas qu'en moins d'un quart de siècle le nouvel Empire deviendrait un concurrent dangereux dans le domaine économique et que, grisé par ses succès et sa rapide fortune, poussé par des besoins vrais ou supposés, il chercherait à conquérir l'hégémonie continentale pour pouvoir rivaliser ensuite avec l'Empire britannique, dans l'espoir de le supplanter un jour.

Le premier effet de la victoire allemande fut de nécessiter la recherche d'un nouvel équilibre politique en Europe. L'Empire, à sa nais-

sance, ne comptait que 44 millions d'habitants : cinq millions de plus seulement que la population de la France. Son système économique avait encore pour base, comme celle-ci, l'agriculture. La France avait sur lui une grande supériorité de richesse, qui se manifesta dans la rapidité avec laquelle elle fut capable de payer la lourde indemnité de guerre que ses vainqueurs lui avaient imposée, dans l'espoir que cette charge, ajoutée à l'amputation de territoire qu'ils lui avaient fait subir, l'empêcherait pour longtemps de tenir le rang de grande puissance. Sa prompte récupération causa à l'Allemagne une sérieuse inquiétude. Bismarck crut devoir fortifier par une alliance avec l'Autriche la situation nouvellement acquise par son pays. Cette alliance, conclue en 1879, donnait naissance trois ans plus tard, par l'adhésion de l'Italie, à la Triplice, qui devait durer trente-deux années et assurer à l'Allemagne la prédominance en Europe. Pendant cette longue période, elle conserva aisément, grâce surtout

à la longévité de l'empereur d'Autriche, son autorité sur le gouvernement de Vienne ; elle n'eut jamais la même sécurité avec le gouvernement de Rome. C'est un mouvement de dépit qui avait jeté l'Italie dans les bras de l'Allemagne : la première conséquence du renouveau d'expansion coloniale de la France, que Bismarck avait vu avec plaisir. La proclamation du protectorat français sur la Tunisie renversait des ambitions italiennes longuement caressées. Mais la Triplice ne devait jamais donner à l'Italie les avantages qu'elle avait espéré y trouver. Par sa situation géographique, puissance exclusivement méditerranéenne, elle évoluait en dehors de l'orbite de l'Allemagne ; pauvre encore, elle avait besoin d'une aide financière que son alliée, absorbée par son propre développement, devait pendant longtemps être incapable de lui donner. Ces raisons politiques et financières entraînèrent l'Italie, membre de la Triplice, à plus d'un « tour de valse » avec les rivaux de ses alliés. La dénonciation de son traité de com-

merce avec la France fut pour elle une expérience onéreuse : elle dut reconnaître qu'elle ne pouvait se passer des débouchés que lui offrait le marché français, et l'impossibilité pour la place de Berlin de lui fournir les crédits qui lui étaient nécessaires, lui faisait désirer se voir ouvrir l'accès de la bourse de Paris. Une crise économique en Allemagne mit fin à ses hésitations. Après une assez longue bouderie, elle se rapprocha de sa voisine : la première manifestation de l'accord fut la conclusion d'un nouveau traité de commerce (1898), qui conduisit peu après à une entente politique. « L'impuissance montrée par le marché monétaire allemand à faire l'office de banquier de l'Italie, la nécessité pour un pays aussi jeune que celui-ci, pour continuer son développement économique, d'avoir le concours d'autres peuples plus riches que lui, et cette fonction de banquier reprise par le marché de Paris, imposent à l'Italie une politique en parfait accord avec la France, » — écrivait à cette époque un publiciste italien

réputé [47]. D'autre part, puissance maritime, l'Italie ne pouvait risquer d'encourir l'inimitié de l'Angleterre contre laquelle l'Allemagne eût été incapable de la protéger.

La faiblesse des piliers économiques de la Triple alliance a toujours été un grave souci pour les hommes d'État allemands. De là, ces projets d'union douanière de l'Europe centrale, mis en avant par les économistes aux environs de 1900, projets auxquels la crainte suscitée à cette époque par la concurrence américaine contribua à donner de la popularité. Mais les divergences d'intérêts entre les alliés se découvraient si nombreuses lorsqu'on approfondissait l'étude de ces plans, qu'aucun d'eux ne pût jamais être pris en mains par les gouvernements. Leurs partisans durent se borner à la création, en 1904, d'une « Association économique de l'Europe centrale » — Mitteleuropaicher Wirtschaftsverein, — pour en répandre l'idée. De là aussi, l'intérêt porté à l'Italie par les financiers allemands, à partir de la même époque, pour la création de rapports

étroits entre la finance et l'industrie allemandes et la finance et l'industrie italiennes, objet poursuivi avec ténacité dans un but politique aussi bien que dans un intérêt d'affaires.

La France, isolée après sa défaite, devait naturellement chercher un appui pour s'efforcer de faire équilibre à la masse de la Triplice. La politique coloniale où elle emploie son activité à partir de 1880, et qu'elle considère bientôt comme aussi nécessaire pour elle du point de vue économique que du point de vue politique, pour assurer le développement de sa prospérité et se maintenir au rang de grande puissance, la mettait en opposition avec l'Angleterre. Elle trouva en Russie l'appui qu'elle cherchait. Celle-ci, très en retard pour son développement économique, avait un grand besoin de capitaux étrangers. L'Allemagne n'était pas en situation de les lui procurer ; l'Angleterre était peu désireuse de faciliter à l'empire russe sa marche vers la mer libre et l'Asie centrale. La France s'offrait comme le seule

pays capable de la satisfaire. Mais Bismarck, qu'inquiétait fort la perspective d'une alliance franco-russe, sut habilement conjurer ce risque tant que la direction de la politique de l'Allemagne lui fut confiée. En 1888, le rapprochement entre la France et la Russie se préparait par l'ouverture à celle-ci du marché financier français ; trois ans plus tard, l'entente financière aboutissait à l'alliance politique. La France devenait alors la commanditaire de la Russie : en moins de vingt ans, elle allait lui avancer, en emprunts d'État et pour ses entreprises industrielles privées, plus d'une vingtaine de milliards de francs. Semblable coopération dans le domaine économique et financier appelait une coopération non moins étroite dans la politique étrangère, et donnait assurément le droit au pays qui apportait une aide aussi précieuse et importante de faire entendre à son allié des conseils de sagesse, lorsque celui-ci se lançait dans des projets où il pouvait compromettre sa puissance, sans aucun bénéfice pos-

sible pour les intérêts communs. Il est regrettable que les hommes d'État français n'aient pu, à la faveur de l'autorité que leur donnait cette situation, arrêter la Russie dans sa marche aventureuse vers l'Extrême-Orient, où elle allait se heurter à la puissance japonaise.

L'Angleterre considérait avec satisfaction les efforts des nations du continent pour créer un équilibre politique. L'existence de cet équilibre lui permettait de prêter moins d'attention aux questions purement européennes. Confiante dans sa triple suprématie économique, financière et navale, fière de son empire colonial et de ses Dominions, où se formaient de jeunes sociétés anglo-saxonnes, elle persévérait dans son « splendide isolement », décidée à conserver une entière liberté d'action. L'activité déployée par la France hors d'Europe, lui avait causé un vif déplaisir et, en 1899, elle affirmait sa volonté de lui voir prendre fin, à l'occasion du règlement du pénible incident de Fachoda. Déjà, cependant, alors qu'elle manifestait aussi

brutalement sa supériorité, la primauté dont elle se glorifiait commençait à être en danger. Elle ne pouvait plus ignorer la concurrence efficace que l'industrie allemande faisait à son industrie, et l'Allemagne, forte de sa richesse récemment acquise, ne craignait pas, tout en demeurant grande puissance militaire, d'ambitionner le rang de seconde puissance navale. La guerre du Transvaal, si onéreuse en hommes et en argent, à l'occasion de laquelle l'Angleterre éprouva le sentiment d'une antipathie générale autour d'elle, l'obligea à un examen de conscience où elle dut s'avouer le grand changement survenu pendant les dernières années à sa situation dans le monde. Devançant les autres nations, elle avait su tirer les conséquences des transformations économiques sur lesquelles elle avait édifié sa puissance : la première, elle avait eu une politique mondiale. Le XIX[e] siècle avait été son siècle ; à l'aube du XX[e], elle voyait paraître des rivaux menaçants. Un moment, elle avait mis son espoir, pour con-

server la suprématie qu'elle sentait lui échapper, dans la constitution d'une Fédération britannique, qui préviendrait les dangers de rupture de son vaste Empire et permettrait à celui-ci d'atteindre à un degré de richesse et de puissance auquel nul autre ne pourrait jamais prétendre. La réalisation de ce rêve brillant était apparue singulièrement difficile, lorsqu'on examina de près les multiples problèmes qu'il soulevait. Et la réalité montrait qu'il faudrait encore de nombreuses années avant que les nations-sœurs fussent en état d'apporter à la mère-patrie l'aide en richesse et en puissance que celle-ci espérait d'elles. Aux 41 millions d'habitants du Royaume-Uni, les Dominions n'ajoutaient que 10 millions de blancs, alors que l'Allemagne comptait déjà 56 millions d'habitants, l'Empire russe 129 millions, les États-Unis 76 millions. Pour si riche que fut l'Angleterre, les charges toujours croissantes de sa marine commençaient à peser lourdement sur elle : pour assurer la sécurité de l'Empire et de

son commerce, l'Amirauté exigeait maintenant que l'on prit pour base de la puissance de la flotte le « two-powers standard ». Dans cette course aux armements, malgré ses objurgations, les Dominions ne lui apportaient encore qu'une aide bien légère. Les hommes d'État anglais comprirent qu'à s'obstiner plus longtemps dans une politique devenue traditionnelle, ils feraient courir à leur pays des risques dangereux : le moment était venu d'abandonner le splendide isolement; il fallait envisager franchement une politique d'ententes et d'alliances. Ils eurent alors le mérite de réaliser les premiers les changements profonds que les transformations économiques du demi-siècle écoulé avaient apportés à la politique générale : celle-ci n'était plus exclusivement européenne ; des forces nouvelles entraient en jeu, dont il fallait tenir compte. Lorsque, en 1901, un négociateur japonais vint chercher en Europe un appui pour son pays, le gouvernement anglais saisit l'occasion que les gouvernements français et russe laissèrent échapper [48] :

l'année suivante l'alliance anglo-japonaise était conclue.

Profondément blessé par l'attitude de la Russie, de l'Allemagne et de la France, qui, après ses victoires sur la Chine, en 1895, l'avaient empêché de s'établir sur le continent, où trois années plus tard seulement les grandes puissances européennes s'installaient elles-mêmes, prenant position en vue d'un partage prochain de l'Empire chinois, le Japon se préparait silencieusement pour exécuter l'œuvre qu'il s'était assignée. Il était résolu à diriger l'adaptation du monde jaune aux progrès occidentaux contemporains. Il lui fallait pour cela devenir une grande puissance industrielle, seul moyen d'acquérir la richesse nécessaire pour faire face aux dépenses militaires et navales qu'entraînerait la politique d'expansion qu'il méditait. Les capitaux lui manquaient pour hâter sa propre transformation : l'alliance anglaise, en lui ouvrant l'accès de la place de Londres, devait les lui procurer. Elle le mettait, en outre, sur le pied d'égalité

avec les nations occidentales, et elle l'assurait qu'au cas où il se trouverait entraîné dans une guerre, son alliée interviendrait pour empêcher d'autres nations de venir au secours de son adversaire. Le but du traité était le maintien du *statu quo* et de la paix générale en Extrême-Orient. L'Angleterre obtenait l'aide d'une nation déjà bien armée, pour la défense de ses intérêts dans cette région éloignée. Cette entente lui permettait de diminuer les forces navales qu'elle entretenait dans le Pacifique et de continuer la réalisation du plan que l'importance croissante de la marine de guerre allemande rendait nécessaire pour garantir sa sécurité. Elle allait concentrer dans la mer du Nord, le meilleur de ses flottes pour tenir en respect ce nouveau rival.

Ce traité, dont la conclusion excita un profond étonnement en Europe, était la reconnaissance que la séparation, si longtemps entretenue par l'obstacle de la distance, entre ces deux grands foyers de civilisation, l'Extrême-Orient

et l'Occident, était maintenant abolie. L'Angleterre avait compris qu'à l'équilibre européen, devenu insuffisant pour le maintien de la paix, devait succéder un équilibre mondial, et elle en avait hardiment jeté les bases par son alliance avec le Japon. Alarmée par la concurrence industrielle de l'Allemagne, toujours plus pressante, et par son ardeur à accroître sa puissance navale ; redoutant le jeu de l'Empereur à l'égard de la France, qu'il avait vainement essayé jusqu'ici, employant tour à tour les flatteries et la menace, de lier à sa fortune, l'Angleterre se décida à se rapprocher de cette dernière. La rivalité coloniale les avait divisées ; un intérêt politique plus élevé : la préservation de leur sécurité, leur conseillait de s'entendre. En avril 1904, tous les différends coloniaux qui les séparaient étaient réglés : l'entente anglo-française venait compléter l'alliance anglo-japonaise.

L'année suivante, l'Allemagne crut pouvoir profiter de l'affaiblissement de la Duplice, conséquence de la défaite que venait de subir la

Russie en Extrême-Orient, pour affirmer sa suprématie. Elle exigea une conférence internationale pour régler la question marocaine. La conférence d'Algésiras (1906) fut pour elle une déception : l'Autriche ne l'appuya que faiblement ; l'Italie, gênée par ses ambitions méditerranéennes, appuya la France, que soutinrent énergiquement la Russie, l'Angleterre et les États-Unis. Quelques mois plus tard, une série d'accords venaient consolider le nouvel équilibre politique. L'Angleterre avait renouvelé en 1905 son traité d'alliance avec le Japon[49] ; en 1907, la Russie, puis la France, signaient à leur tour avec celui-ci des ententes pour le maintien du *statu quo* en Extrême-Orient ; enfin, la même année, l'Angleterre et la Russie mettaient fin à leur longue mésintelligence, par un accord délimitant leurs sphères d'influence respectives en Asie centrale.

Les États-Unis étaient maintenant la seule grande puissance qui persévérait dans la politique d'isolement. Ils avaient obtenu des nations euro-

péennes la reconnaissance de leur hégémonie dans la région des Caraïbes, et ils travaillaient aux fortifications du Canal de Panama, qui ne donnaient lieu à aucune protestation. Aux conférences pan-américaines de 1906 et de 1910, ils s'efforçaient d'atténuer le sentiment de défiance que cette politique avait fait naître à leur égard chez les républiques de l'Amérique du Sud. Leurs hommes d'État saisissaient toutes les occasions propices pour déclarer que leur pays n'avait aucun désir d'expansion territoriale ; des publicistes, des hommes politiques réputés proposaient de limiter expressément à l'Amazone, au Sud, le domaine d'application de la doctrine de Monroë, devenue dans le continent méridional synonyme d'impérialisme. Les États-Unis conviaient les républiques sud-américaines à assurer avec eux la *pax americana*. En Extrême-Orient, ils se bornaient à défendre la politique de la porte ouverte, et ils s'efforçaient de préparer les Philippins, leurs pupilles, à pouvoir un jour se gouverner eux-mêmes. Ils développaient

leur marine de guerre ; ils négligeaient, cependant, de fortifier les points d'appui qu'ils possédaient dans le Pacifique.

La crise financière de 1907 avait mis fin brutalement à bien des rêves caressés pendant la période de prospérité, sans égale jusqu'alors, dont elle avait été la conclusion. Les Américains n'avaient projeté que peu de temps leurs regards au delà de leurs frontières. De nouveau, ils s'absorbaient dans la mise en valeur de leur riche territoire. Pour leurs exportations, ils n'avaient pas à chercher des marchés : l'Europe n'avait-elle pas besoin de l'excédent des matières premières qu'eux-mêmes ne mettaient pas encore en œuvre ? Il en était de même pour les produits alimentaires, dont la marge laissée libre pour l'exportation avait, d'ailleurs, tendance à diminuer. Leur industrie manufacturière, malgré ses rapides progrès, n'était régulièrement exportatrice que pour un petit nombre d'articles. Ils avaient besoin, sans doute, de capitaux étrangers, mais ils n'avaient pas à les solliciter : les

capitalistes d'Europe recherchaient ces placements. Les États-Unis, jouissant d'un système économique bien équilibré, où dominait l'agriculture, pouvaient conserver encore l'illusion qu'ils constituaient un monde presque complet, et qu'il leur était possible de continuer sans péril leur politique traditionnelle d'isolement, qui paraissait devoir les mettre à l'abri des aventures auxquelles les nations de la vieille Europe semblaient incapables de se soustraire jamais.

* * *

Les ambitions de l'Allemagne. — L'ensemble de traités et d'accords conclus pendant la première décade du xxe siècle, en délimitant les sphères d'influence que les puissances signataires se reconnaissaient mutuellement, devaient atténuer les dangers de l'impérialisme économique. Mais l'Allemagne avait vu la signature de ces accords avec appréhension : elle les interprétait comme une politique d'encerclement poursuivie avec

obstination par l'Angleterre, pour arrêter son essor. Elle était fière de son rapide développement et de sa puissance nouvellement acquise : « L'empire allemand d'aujourd'hui, — écrivait le prince de Bülow, — est une grande puissance mondiale, non seulement en raison de ses intérêts industriels et commerciaux, mais aussi en raison de sa puissance dans la politique internationale ; sa puissance, en ce sens que son bras peut atteindre aux points les plus éloignés du globe, et que les intérêts allemands ne peuvent être molestés nulle part avec impunité. La sphère de la puissance allemande a été étendue sur le monde entier par la construction de notre flotte, qui peut protéger à présent, effectivement, les intérêts allemands répandus sur toute la surface de la terre »[50].

Cet Empire ne répondait pas, cependant, aux désirs des Allemands. La situation géographique de leur pays, maintenant qu'ils étaient obligés d'aller chercher outre-océan de si grandes quantités de produits alimentaires et de matières pre-

mières, qu'ils devaient payer par l'exportation d'articles manufacturés, leur paraissait malheureuse : ils étaient éloignés des grandes voies de communication maritimes, dont l'accès pouvait leur être interdit : « Si les Anglais nous ferment le passage le long de leurs côtes, nous sommes pris comme dans un piège. Combien est plus libre la côte de France, qui borde l'Océan même »[51]. Ils déploraient la médiocre étendue de leur Empire, limité par la rigueur et l'uniformité de son climat à une faible variété de productions, et qui n'était pas complété dans des régions plus favorisées par des colonies capables de compenser les insuffisances de la métropole : « Nous devons importer en grande quantité les produits alimentaires pour nourrir notre population. Le plus grand nombre de nos industries ne peuvent exister que grâce à des matières premières importées... L'Angleterre et la France, au contraire, peuvent trouver dans leurs possessions transatlantiques tout ce dont elles manquent chez elles, et des États

gigantesques, comme la Russie et les États-Unis, sont capables d'une existence autonome dans leurs frontières mêmes »[52].

Ces regrets sont toujours présents à l'esprit des hommes d'État et des hommes d'affaires allemands depuis que l'industrialisation, qu'ils ont poursuivie avec ténacité, a atteint un degré tel que l'équilibre de leur système économique a été irrémédiablement détruit. Seule, pensent-ils, la constitution d'un immense Empire qui s'étendrait, à l'exemple de celui de l'Angleterre, sous des climats variés, pourrait mettre l'Allemagne à l'abri des dangers nés de sa prospérité même. Aussi bien, c'est la voie où les découvertes contemporaines leur paraissent diriger l'humanité : « La richesse du matériel scientifique à notre disposition, aujourd'hui, est si énorme, comparée aux siècles passés, que seule une grande nation peut en faire un plein usage. Dans l'avenir, les petits peuples n'auront que le choix de décider avec laquelle des grandes nations ils s'uniront volontairement, ou à laquelle

leur situation géographique leur conseillera de s'unir »[53]. Et ces idées donnent naissance chez les pangermanistes, dont l'influence s'affirme de plus en plus, à de vastes projets : « Si l'on examine toute notre histoire et l'état économique moderne, on en déduit nécessairement — dit Fritz Bley, — cette conséquence irréfutable que l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, les Balkans, la Hollande, la Belgique et la Suisse, et si possible encore les pays scandinaves, devraient, eux et leurs colonies, se joindre dans une Union douanière commune, libre-échangiste ou mitigée au dedans, fortement protectionniste au dehors, si tant est qu'ils veulent préserver contre les gigantesques Empires russe, anglais et panaméricain leur existence économique, et le pain quotidien de leurs peuples... »[54] Vains rêves, dont la réalisation se heurte au sentiment national de ces peuples, et ne serait possible, peut-être, qu'à la faveur d'un cataclysme politique. Mais l'Allemagne veut étendre son action hors d'Europe : le Proche Orient lui paraît une ré-

gion particulièrement favorable; tandis qu'elle pousse l'Autriche dans les Balkans, elle mine l'influence anglaise à Constantinople, afin de pouvoir exercer librement son action en Turquie d'Asie. Et elle continue à suivre avec attention les événements qui intéressent l'avenir des colonies européennes en Afrique.

Le chemin de fer, dont l'Allemagne a obtenu la concession du sultan, qui reliera le Bosphore à Bagdad et au Golfe Persique a un double caractère : stratégique et économique. Cette ligne sera une menace pour la puissance anglaise aux Indes, et un embranchement vers le Sud permettra d'inquiéter sa domination sur le canal de Suez. Au point de vue économique, sa jonction avec le réseau européen, par un tunnel sous le Bosphore, mettra Anvers en relations directes avec le golfe Persique; ce sera le moyen de divertir une partie du trafic dont bénéficie la marine anglaise. Enfin, elle facilitera la mise en valeur des territoires d'Asie mineure faiblement peuplés encore, qu'elle tra-

versera, ainsi que celle de la Mésopotamie, à demi-désertique aujourd'hui, mais qui a laissé dans l'histoire un renom de grande fertilité. Un ingénieur anglais, chef du service d'irrigation de l'Inde, Willcoks, s'était attaqué depuis quelque temps déjà à ce problème, bien fait, par son importance et les merveilleux résultats que l'on peut espérer de sa solution, pour séduire un esprit vigoureux, capable de vues d'avenir lointaines. Il ne lui paraissait pas impossible de faire revivre sur les bords de l'Euphrate une civilisation digne de celle de Babylone, et, dans une conférence sensationnelle, au Caire, en 1900, il posa nettement la question : le grand canal ressuscité des rois de Babylone sera-t-il l'œuvre de l'Empereur allemand ou de l'Empereur des Indes [55]. En Afrique, les Allemands sont convaincus que le partage actuel de cet immense continent n'est pas définitif : l'occasion s'offrira d'un remaniement qui leur permettra d'acquérir l'étendue de territoires auxquels leur rang dans le monde, disent-ils, leur donne droit.

L'Allemagne rencontrait-elle chez les puissances qui, l'ayant devancée dans la politique d'expansion, possédaient un vaste domaine colonial, une opposition irréductible à la réalisation de ses desseins? Ces puissances assurément, ne s'effaçaient pas de bonne grâce devant elle. Mais elles se rendaient compte du danger que créerait pour la paix une résistance intransigeante, et, pour en assurer le maintien, elles cédaient finalement aux exigences allemandes. Dans l'accord de 1911, qui avait pour objet le règlement de la question marocaine, la France avait fait à l'Allemagne d'importantes concessions. Le secrétaire des colonies, von Kiderlen-Wachter, avait déclaré, au cours des négociations, que son gouvernement faisait de l'accès au Congo une condition *sine qua non* de l'entente, et le gouvernement français avait cédé deux bandes de territoires qui, partant du Cameroun, traversaient sa colonie du Congo et atteignaient, l'une la rive droite du Congo inférieur, l'autre son grand affluent, l'Oubanghi. Il

avait, en outre, accepté de soumettre l'exercice du droit de préférence que la France possédait sur les territoires du Congo belge, dans l'éventualité où ils viendraient à changer de maître, à la décision de l'Allemagne. Tout espoir pour celle-ci d'étendre son domaine colonial en Afrique équatoriale ne lui était donc pas enlevé.

En 1901, la Société des Chemins de fer ottomans d'Anatolie, fondée douze ans plus tôt par la Deustche bank et la Dresdner bank, avait reçu la concession formelle pour la prolongation de ses lignes, de Konia à Bagdad et au Golfe Persique. L'exécution du nouveau chemin de fer se heurtait à l'opposition faite par l'Angleterre à l'aboutissement, au golfe même, d'une ligne sous la domination allemande. En 1913, un accord mettait fin à de laborieuses négociations. Le terminus de la ligne du Bagdad serait à Bassorah ; deux administrateurs anglais feraient partie du conseil d'administration de la Compagnie, et les marchandises anglaises seraient assurées de jouir sur la ligne entière d'une

pleine égalité des tarifs. Quelques mois plus tard, les financiers français faisaient abandon au profit des allemands d'une participation qui leur avait été accordée dans le capital de la compagnie du Bagdad ; en échange, l'Allemagne reconnaissait la suprématie française sur les lignes de chemins de fer à construire sur le littoral de la Mer Noire et en Syrie. La réalisation de ce grand projet allemand ne rencontrait plus d'obstacle.

Peu après la conclusion de l'accord relatif au chemin de fer de Bagdad, l'Angleterre et l'Allemagne concluaient une entente pour l'exploitation des pétroles à découvrir en Mésopotamie. L'emploi du mazout pour la chauffe des navires de guerre avait donné à ce combustible une importance considérable. Aucun des deux pays n'en possédait sur son territoire. La Mésopotamie était considérée comme une région favorisée à cet égard : l'Allemagne avait des droits, tirés de la concession du Bagdad, sur les gisements situés dans un certain périmètre de chaque côté de la voie ferrée ; l'Angleterre avait

obtenu du sultan une concession particulière. L'entente se fit par la création d'une société anglaise d'exploitation, dans laquelle la part anglaise devait être de 75 p. 100 et la part allemande, de 25 p. 100.

Enfin, en 1913-1914, des négociations se poursuivirent entre les gouvernements anglais et allemand pour la reconnaissance mutuelle de sphères d'influence dans les colonies portugaises de l'Afrique continentale. L'Angleterre se voyait reconnaître pour champ d'action le Mozambique ; l'Allemagne, l'Angola, et, dans le cas où le Portugal déciderait de vendre ses colonies, l'attribution définitive de celles-ci devrait se faire de la même façon. Avant même que les négociations fussent conclues, un comité d'études se constituait à Hambourg en vue de l'exploration des richesses agricoles et minières de l'Angola, et les grandes banques allemandes cherchaient à se rendre maîtresses du chemin de fer, en construction, de la baie de Lobito au Katanga, qui était alors en difficultés financières [56].

La *Gazette de Cologne* écrivait le 2 mai 1914 : « Tous les hommes d'État sérieux savent fort bien que nous ne nous laisserons pas éliminer de la lutte économique pour la conquête des diverses régions commerciales du monde, sans avoir fait tout notre possible pour empêcher pareil résultat. Notre action au Maroc a clairement souligné nos intentions...[57] » Les tractations qui s'étaient succédé depuis le second incident marocain prouvaient que l'Allemagne n'avait pas en face d'elle des rivales irréductibles. La voie des négociations restait ouverte. Mais son attitude, ses manifestations constantes de mauvaise humeur, les revendications immodérées des pangermanistes causaient aux observateurs de sérieuses inquiétudes. Un écrivain américain, établi depuis de nombreuses années en France, M. W. Morton Fullerton, disait à cette époque (1913), dans un ouvrage par lequel il « espérait préparer l'opinion publique dans ces mondes apathiques de la Grande-Bretagne et de l'Amérique » à la guerre européenne, qu'il entrevoyait

dans un avenir prochain : « De nombreux symptômes permettent de supposer que les gouvernants de l'Allemagne en arrivent à envisager l'éventualité d'une guerre comme l'unique solution aux problèmes économiques, essentiellement vitaux, qu'ils doivent affronter. L'Allemagne persiste à croire que la France, l'Angleterre et les États-Unis s'attachent à bloquer son chemin de par le monde... Il faut que l'Allemagne finisse par trouver un moyen quelconque de convaincre les autres peuples de la pureté de ses intentions ; il faut qu'elle cesse son bluff et ses fanfaronnades ; il est indispensable qu'elle arrive à se bien persuader que nulle nation au monde ne songe à l'attaquer... Sir Edward Grey a décrit fort exactement la situation actuelle lorsqu'il déclara que : le jour où la politique de Berlin viserait uniquement et en toute sincérité à rendre l'Allemagne puissante mais non plus agressive, toute chance de guerre aurait disparu de l'Europe dans moins de deux à trois années »[58].

L'impérialisme économique qui, depuis un quart de siècle, avait dicté la politique des grandes puissances, avait suscité de vifs antagonismes entre elles. En Europe, la politique allemande, de plus en plus agressive, était la raison du maintien de cet état de paix armée, qui absorbait une si large part de l'activité des jeunes générations. En même temps, les nations maritimes, soucieuses de la sécurité de leurs territoires lointains, de la protection de leur commerce sur les routes de l'Océan, se concurrençaient dans une folle course aux armements. Dépenses militaires et dépenses navales s'élevaient sans arrêt pendant cette période, à un taux de progression toujours croissant ; et elles finirent par constituer une charge écrasante pour les populations. Certains ont voulu voir dans cet impérialisme généralisé une cause fatale de guerre. Ceci atténuerait singulièrement la responsabilité de l'Allemagne lorsqu'en août 1914, elle déclarait la guerre à la Russie et à la France. Cette excuse n'a pas été accep-

tée par un socialiste allemand de grande intelligence, que le nouveau gouvernement avait chargé, au lendemain de la défaite, de rechercher dans les archives du ministère des Affaires étrangères les documents relatifs à l'explosion de la guerre. Dans son ouvrage : « *Comment s'est déclanchée la guerre mondiale* », résultat de ses recherches, Karl Kautsky écrit : « L'effet funeste de la politique maritime de l'Allemagne, aussi insensée que provocante, était encore augmenté par son sabotage tenace de tous les efforts tendant à une entente internationale pour une réduction générale des armements de guerre et la solution pacifique des conflits internationaux par l'arbitrage... Dès l'abord, la politique allemande ne signifiait pas encore la guerre de l'Allemagne contre le monde entier, mais bien le danger d'une pareille guerre. Au fur et à mesure que son encerclement s'étendait, que son isolement devenait plus grand, l'Allemagne, dans son propre intérêt, aurait dû éviter toute provocation qui eut pu l'impliquer

dans une conflagration. Un marxiste qui affirme que l'impérialisme aurait en tout cas amené la guerre, quelle qu'eut été la politique allemande, fait penser à quelqu'un qui prendrait la défense de garnements s'amusant à jeter des allumettes enflammées dans un baril de poudre. Ce ne sont pas ces gamins, dirait, pour les excuser, ce subtil défenseur, qui ont causé l'explosion par leurs manipulations; la faute en est dans l'existence de la poudre dans le baril. S'il y avait eu, au lieu de poudre, de l'eau dans le baril, cela n'aurait pu arriver. Seulement, dans notre cas, nos gamins savaient qu'il y avait de la poudre; ils l'y avaient mise eux-mêmes en quantité assez considérable »[59].

C'est de façon délibérée que l'Allemagne a risqué l'ébranlement du système économique mondial si complexe, où les nations étaient devenues si étroitement dépendantes les unes des autres, édifié au cours du demi-siècle antérieur, au fur et à mesure des progrès d'une civilisation dont nous étions légitimement fiers,

civilisation qui avait grandement amélioré la situation matérielle des masses dans le monde entier. Inquiète de l'équilibre économique instable où la mettait le degré excessif d'industrialisation qu'elle avait atteint, grisée par sa rapide fortune, assoiffée d'ambition, l'Allemagne décida de se fier au sort des armes. Confiante en sa force militaire entretenue avec un soin jaloux depuis la naissance de l'Empire, en sa force navale, jeune sans doute, mais qu'elle jugeait capable de tenir l'Angleterre en respect, elle envisageait une guerre de courte durée, à l'issue de laquelle, victorieuse, elle jouirait d'une hégémonie désormais incontestée en Europe continentale et pourrait, avec les dépouilles des vaincus, constituer d'un seul coup l'immense empire mondial dont elle rêvait. Et, si la guerre avait été aussi courte que les Allemands l'espéraient, elle pouvait être une bonne affaire pour ceux qui avaient eu le cynisme de la déchaîner.

SECONDE PARTIE

LA GUERRE ET SES CONSÉQUENCES

I

La solidarité économique pendant la guerre. — La guerre déclarée par l'Allemagne, dans laquelle, entre le 1er et le 4 août 1914, toutes les grandes puissances européennes, sauf l'Italie, qui ne devait y entrer qu'en mai 1915, se trouvèrent engagées, désorganisa soudainement le système économique sur lequel reposait le monde contemporain. Les organes du crédit, élément essentiel de la vie économique moderne, furent les premiers atteints. Il en résulta un ébranlement profond du mécanisme financier, non seulement chez les belligérants, mais aussi chez les neutres. Et ce fut la première manifestation, due

à la guerre, de l'étroite solidarité économique dans laquelle vivent aujourd'hui les nations. La crise financière déchaînée en août 1914 était, par son intensité et son ampleur, sans précédent. Londres, capitale financière du monde, chancela pendant quelques jours ; le rôle de chambre de compensation internationale, dont elle était si fière, faillit lui être fatal. Dès les derniers jours de juillet, les titres affluèrent au Stock-Exchange de tous les pays du continent, où, dans la crainte du pire, chacun s'efforçait de faire de l'argent ; pour éviter une catastrophe, devant la baisse sans arrêt des cours et l'arrivée ininterrompue d'ordres de ventes considérables, le Stock-Exchange ferma ses portes le 31 juillet. Les maisons financières, dites maisons d'acceptation, qui se spécialisent dans l'acceptation des traites tirées sur elles de toutes les parties du monde, garantissant ainsi le règlement des opérations commerciales internationales qui se soldent par l'intermédiaire de la place de Londres, se voyaient mises dans l'impossibilité de faire

honneur à leur signature. En juillet 1914, on évaluait entre 300 et 350 millions de livres sterling le montant des acceptations en cours de ces maisons et des banques étrangères établies à Londres, auxquelles s'ajoutaient pour 70 millions les acceptations des Joint Stock Banks, et ni les unes ni les autres ne recevaient plus de remises de l'étranger ; leurs débiteurs, belligérants et neutres, faisaient défaut. Seule, une mesure de salut public adoptée par le gouvernement sauva la situation : il se porta garant vis-à-vis de la Banque d'Angleterre des pertes qu'elle pourrait subir sur les avances faites par elle aux accepteurs de ces traites, pour leur permettre de les honorer.

Chez tous les belligérants, à l'exception de l'Angleterre, aussitôt la mobilisation, le cours forcé fut établi. Toutefois, en Angleterre même, bien que non proclamé, il fut, en fait, pratiqué. Des mesures moratoires furent également adoptées pour protéger les banques. Les neutres n'échappèrent pas à cette désorgani-

sation générale du crédit : tous durent avoir recours à une augmentation extraordinaire de la circulation fiduciaire, et des moratoires, plus ou moins étendus, furent proclamés dans presque tous les pays. Aux États-Unis même, la crise donna lieu à de sérieuses anxiétés : le 31 juillet, la Bourse des valeurs de New York dût fermer; les Bourses du coton et du blé suspendirent aussi leurs opérations. Par un accord tacite, un moratorium officieux fut établi à New York, pendant quelques jours, dans le district financier. L'arrêt brusque de la navigation dans l'Atlantique, causé par l'appréhension des risques de guerre, compliqua la situation. La reprise des relations commerciales avec l'Europe, lorsque la maîtrise de la mer fut assurée aux alliés, facilita la liquidation de la crise américaine ; elle se prolongea, cependant, jusqu'au début de novembre.

A la désorganisation du crédit s'ajouta celle des transports maritimes : la marine marchande allemande se vit fermer l'accès des mers, et les

alliés furent obligés d'affecter une part importante de la leur à des services auxiliaires de leur flotte de guerre et au ravitaillement de leurs armées. Les courants commerciaux établis furent complètement désorganisés, l'équilibre dans les échanges, rompu ; les alliés demandaient aux neutres des quantités accrues de produits alimentaires et de matières premières, ainsi que des articles manufacturés, tandis que la guerre, absorbant le meilleur de leur activité, leur puissance d'exportation était considérablement réduite, et, pour certains d'entre eux, rendue presque nulle. Pendant la période qui a précédé leur entrée dans la guerre, les États-Unis devinrent une véritable annexe industrielle des alliés. Incapable d'assurer la sécurité de ses navires, l'Allemagne ne pouvait avoir avec le marché américain que des relations indirectes, par l'intermédiaire des neutres, relations rendues au bout de quelque temps fort difficiles, par la surveillance de plus en plus étroite exercée par ses adversaires.

L'invasion de la Belgique et d'une des régions les plus industrielles de la France, la guerre sous-marine, pour les alliés ; pour l'Allemagne, le blocus ; et pour tous les belligérants, puisque l'Angleterre dut, elle aussi, accepter la conscription, l'appel sous les armes de tous les hommes valides, désorganisèrent complètement le système économique du temps de paix. Lorsque les belligérants comprirent que la lutte serait de longue durée, ils créèrent, non pas tout d'une pièce, mais au fur et à mesure que des nécessités nouvelles se manifestaient, un organisme économique pour répondre aux besoins de la guerre. La mise en commun de certaines de leurs ressources s'imposa ; il leur fallait utiliser au mieux celles qu'ils trouvaient sur leur territoire, car il importait, afin d'alourdir le moins possible la situation financière, de limiter au minimum strictement nécessaire ce qu'ils étaient obligés d'acheter chez les neutres. De là, la création d'organes économiques internationaux, simplement d'information d'abord,

puis bientôt d'exécution. A mesure que la guerre se prolongeait, diminuant les ressources, la liberté économique subissait, au nom de l'intérêt commun, des limitations de plus en plus grandes chez tous les belligérants, et la nécessité s'imposait d'une étroite solidarité économique entre eux.

Le premier comité interallié fut créé pour assurer aux armées, en quantités suffisantes et en temps opportun, les munitions, les équipements et la nourriture, problèmes dont la difficulté croissait avec le nombre des hommes sous les armes et l'extension des fronts. Peu de temps s'écoula avant que les gouvernements, en Angleterre comme en France, se vissent obligés de s'occuper également des approvisionnements fondamentaux nécessaires pour la population civile. Le désir d'éviter la concurrence onéreuse qu'ils se faisaient sur les marchés neutres, conduisit à l'établissement d'organes communs d'achats ; puis, l'accentuation de la guerre sous-marine, en diminuant le

nombre des navires disponibles, rendit nécessaire une coopération continue pour la meilleure utilisation possible de ceux-ci. La prolongation de la guerre amena chez les alliés, malgré les résistances naturelles dues à l'amour-propre national, une coordination des efforts de plus en plus étroites, sous des organes de direction communs, dans le domaine économique comme dans le domaine militaire. Le système économique de guerre fut d'une construction laborieuse : son but principal était de fournir aux besoins des alliés, mais il fallait veiller aussi à ce que les ennemis ne pussent s'approvisionner par l'intermédiaire des neutres sur les marchés d'outre-mer, dont beaucoup de productions leur eussent été d'un grand secours. Ce système ne devint vraiment efficace qu'après l'abandon de la neutralité par les États-Unis, lorsque, en avril 1917, ceux-ci prirent rang à leur tour, au nombre des belligérants. Alors, seulement, le blocus pût être strictement appliqué. Les neutres voisins des Empires centraux furent

obligés de se soumettre aux règles que les alliés, pour leur sécurité, leur imposaient : ils se virent limités, pour les produits alimentaires et les matières premières, aux quantités nécessaires pour leur propre population, et les organisations des alliés s'occupèrent de les leur procurer et de les leur faire parvenir.

La « Commission internationale du ravitaillement » fut la première organisation interalliée. Elle avait pour objet, à l'origine, l'achat des munitions et des équipements militaires pour la France, la Belgique, la Russie, la Serbie, puis l'Italie. Elle devint ensuite un organe du système général, et c'est par son intermédiaire que les petites nations firent connaître leurs besoins aux grandes puissances directrices de la coalition : Angleterre, France, Italie, États-Unis. En octobre 1916, une commission royale était créée en Angleterre, pour l'approvisionnement en céréales, légumes secs, etc. Peu après, un organe interallié, le « wheat executive », fut formé pour assurer l'achat en commun et la

répartition entre les différents pays de ces articles. Une commission spéciale, constituée en Angleterre, fut chargée des mêmes attributions en ce qui concernait le sucre ; des fonctions analogues furent remplies par le Board of Trade pour la viande importée, et d'autres comités exécutifs eurent charge d'un certain nombre de produits fondamentaux, tels que les huiles minérales, les nitrates, etc.

La structure économique de la coalition, élevée au fur et à mesure des besoins et des circonstances, ne prit véritablement forme qu'à la suite de la conférence interalliée tenue à Paris en décembre 1917. Elle présenta alors un aspect un peu plus logique, et les rapports entre les divers organes furent mieux assurés. Des comités particuliers pour les différentes catégories de produits étaient chargés de grouper les demandes des membres de la coalition, et de les analyser pour les classer dans l'ordre de nécessité et réduire au minimum jugé indispensables les quantités demandées. Les comités de cet

ordre les plus importants étaient : le « Conseil de l'alimentation » et le « Conseil des munitions » ; puis venaient des comités chargés des matières premières et de certains produits particulièrement importants : la laine, le coton, les peaux, le papier, le charbon, le tabac, etc. Au sommet de l'organisation, deux conseils dominaient : le « Conseil des achats et des finances de guerre » et le « Conseil des transports maritimes ». Le premier dirigeait les organes d'achat en vue d'effectuer ceux-ci aux meilleures conditions possibles, et il gérait les ressources de la coalition. Il décidait de l'aide financière que les États les plus riches pouvaient donner à ceux dans l'embarras, et il pourvoyait aux moyens de paiement, tâche particulièrement difficile pour les achats faits en pays neutre. Ici, la question des changes compliquait beaucoup la question : l'augmentation considérable des importations des alliés, coïncidant avec une diminution non moins importante de leurs exportations, rendait impossible un ajustement

normal de la balance commerciale, situation qui se reflétait, naturellement, dans le cours des changes. Le « Conseil des transports maritimes » eut, dès sa création, un rôle important. La crise, devenue angoissante au printemps de 1917, créée dans la navigation par la guerre sous-marine, fit de lui l'autorité suprême de l'organisation économique. C'est à lui qu'incombait la tâche délicate d'ajuster aux moyens de transport les achats sanctionnés par le conseil des finances, et d'utiliser au mieux les navires à sa disposition.

La guerre, en obligeant les belligérants à veiller sur l'utilisation de ressources réduites et, pour beaucoup, précaires, aboutit dans tous les pays engagés dans la lutte à l'organisation d'un socialisme d'État, qui, chez certains d'entre eux, en Allemagne notamment, fut très développé. Et, en contraignant chacun des groupes de belligérants à la solidarité économique la plus étroite possible, elle amena la création d'un embryon de socialisme international. Ce ne fut

jamais, d'ailleurs, une structure harmonieuse ; elle demeura à l'état d'ébauche : la complexité de la vie économique du monde contemporain rend impossible de l'enserrer entièrement dans des organes administratifs, et elle ne permet pas à ceux-ci d'assurer de façon satisfaisante les besoins économiques. Sans les mesures extraordinaires adoptées, cependant, malgré leurs grandes imperfections, les insuffisances de rendement, les erreurs commises par les organes de gestion, le coût de ceux-ci, qu'a fait apparaître la liquidation de certains services, aucun des deux groupes d'adversaires n'aurait pu soutenir aussi longtemps cette lutte gigantesque.

*
* *

Projets pour l'après-guerre. — Pendant la guerre même, les esprits, dans les deux coalitions, s'efforçaient, naturellement, de prévoir la politique économique qui s'imposerait aux pays en lutte à la fin des hostilités. En Allemagne,

la brutale agression qui devait amener une prompte et décisive victoire n'ayant pas réussi, les circonstances ramenaient les faiseurs de projets vers l'idée d'un étroit groupement économique des puissances de l'Europe centrale, qui servirait de base à un vaste groupement politique capable de tenir tête aux immenses Empires, tels que la plus Grande-Bretagne, les États-Unis, la Russie. La situation de l'Allemagne bloquée faisait désirer ardemment la constitution d'une union économique et, s'il se pouvait, politique, qui serait indépendante pour les produits alimentaires et les matières premières de primordiale nécessité, et trouverait en elle-même un marché suffisant pour, au moins, une grande part de sa production industrielle. Ce groupement ne pouvait être que celui conçu longtemps avant la guerre déjà, comme la base sur laquelle l'Allemagne serait capable d'édifier le vaste Empire que ses hommes d'État ambitionnaient pour elle. L'union étroite que créait la guerre entre les alliés paraissait devoir pré-

parer la continuation d'une union semblable après la paix entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, auxquelles se joindraient les États balkaniques, pays agricoles, et la Turquie, intéressante par son vaste territoire asiatique. Un ouvrage publié par Fr. Naumann, en 1915, *Mittel-Europa*, consacré à l'étude de ce projet, eut un succès considérable dans les Empires centraux. « Aussi longtemps que le soleil brillera sur nos têtes, — disait l'auteur, — notre but doit être de prendre rang parmi les puissances économiques mondiales. Pour l'atteindre, il nous faut obtenir l'adhésion des autres États de l'Europe centrale. » Il devait avouer, cependant, que même la réalisation de ce projet ne satisferait pas les ambitions allemandes. « Trois grands organismes sont relativement complets : la Plus Grande-Bretagne, l'Amérique, la Russie, chacun d'eux est plus puissant en étendue et en richesse que l'Europe centrale pourra jamais le devenir. Dans les circonstances les plus favorables, l'Europe centrale sera seulement le

quatrième État mondial »[60]. Les Empires centraux trouveraient dans la péninsule balkanique et en Turquie d'Asie, des territoires agricoles étendus, et leur population assurerait des débouchés intéressants aux industriels allemands, mais il leur manquerait encore des possessions tropicales, dont les produits sont devenus si importants. Naumann pensait donc que lors de la discussion des conditions de paix, l'Allemagne devrait abandonner certains des territoires envahis qu'elle occupait dans l'Europe occidentale au moment où il écrivait, afin de ne pas cesser d'être une nation coloniale.

Si séduisant que parût ce vaste projet, il n'était pas sans appeler de sérieuses critiques, et ses plus ardents défenseurs mêmes, devaient reconnaître que sa réalisation se heurterait à de nombreuses difficultés. La substitution au nationalisme particulariste d'avant-guerre d'une organisation qui créerait une sorte d'unité économique supernationale ne pouvait que plaire aux Allemands, convaincus que sa puis-

sance permettrait à l'Allemagne de tenir cette organisation en tutelle. Mais pourrait-on obtenir l'adhésion des autres alliés à ce projet ? A chaque négociation pour le renouvellement des traités de commerce, on avait pu juger combien il était difficile d'accorder les intérêts concurrents des divers États. Et, dans le sein du même Empire, ne voyait-on pas se produire des aspirations rivales : la Hongrie n'affirmait-elle pas la volonté de s'émanciper économiquement de l'Autriche, et ne favorisait-elle pas, dans ce but, le développement des industries manufacturières sur son territoire ? La réalisation de ce plan apparaissait donc aux esprits réfléchis comme des plus aléatoire.

Ce mouvement d'idées témoignait qu'il fallait s'attendre à voir, la paix conclue, la guerre économique continuer entre les groupes d'États actuellement en lutte. Les alliés jugèrent nécessaire de se prémunir contre la réalisation éventuelle des projets agités en Allemagne. Dans une conférence économique tenue à Paris en

juin 1916, les représentants des États belligérants (les États-Unis n'avaient pas encore abandonné la neutralité) étudièrent « les mesures propres, d'une part, à assurer, pour eux comme pour l'ensemble des marchés des neutres, la pleine indépendance économique et le respect des saines pratiques commerciales et, d'autre part, à faciliter l'organisation du régime permanent de leur alliance économique »[61]. Pour atteindre ce but, les alliés décidaient de « prendre, sans délai, les mesures nécessaires pour s'affranchir de toute dépendance des pays ennemis, relativement aux matières premières et objets fabriqués essentiels pour le développement normal de leur activité économique ». Ces mesures devaient tendre à assurer leur indépendance, non seulement en ce qui concerne les sources d'approvisionnement, mais aussi « en ce qui touche à l'organisation financière, commerciale et maritime ».

Le plan de la Mittel-Europa avait un caractère bien net d'impérialisme économique : ses

partisans l'envisageaient comme le seul moyen, la guerre ne pouvant plus à présent donner à l'Allemagne les avantages qu'elle en avait espérés, d'assurer sa suprématie économique dans l'Europe centrale et de jeter les bases d'une union douanière qui serait, peut-être, comme l'avait été le Zollverein allemand, l'origine d'une union politique future où dominerait l'Allemagne. Le projet des alliés avait un objet différent. Devant la ferme résolution témoignée par leurs ennemis de continuer après la paix la guerre économique, ils entendaient, en conservant entre eux des rapports économiques plus étroits que ceux qu'ils avaient avant la guerre, rendre leurs pays aussi indépendants qu'il serait possible pour les produits indispensables à leur existence et à leur défense.

*
* *

La suppression des organismes économiques de guerre. — La prolongation de la guerre, avec ses alternatives de crainte et d'espoir, puis,

après cinquante-deux mois de lutte, l'effondrement des Empires centraux, firent oublier ces projets. Mais les alliés avaient prévu, à la conférence de 1916, des mesures transitoires pour la période de reconstruction économique qui succéderait immédiatement à la cessation des hostilités. Ils avaient proclamé « leur solidarité pour la restauration des pays victimes de destructions, de spoliations et de réquisitions abusives », et ils s'étaient « déclarés d'accord pour conserver pour les pays alliés, avant tous autres, leurs ressources naturelles pendant toute la période de restauration ». Au lendemain de l'armistice, les pays qui avaient été victimes des dévastations allemandes demandèrent l'application des mesures décidées en 1916. Ils demandaient aussi que l'on continuât, au moins pendant une courte période, la coopération économique établie peu à peu au cours de la guerre, et que l'on conservât, dans ce but, les organismes économiques interalliés existants.

Malheureusement, l'entente ne put se faire

sur ce point. Lorsque ces accords avaient été conclus, les États-Unis n'étaient pas encore belligérants, et, après leur entrée dans la lutte aux côtés des alliés, ils n'y avaient pas adhéré. Quand la proposition fut faite de continuer pendant quelque temps certaines des mesures transitoires arrêtées en 1916, leurs représentants ne crurent pas pouvoir s'y rallier. « On ne peut nier, — dit un des experts de la Commission américaine de la paix, — que quelques-unes de ces propositions appelaient fortement au sentiment de justice. Leur sagesse et la possibilité de les mettre en pratique étaient une autre question. Il n'est nullement sûr, d'ailleurs, qu'elles auraient été d'un secours véritable, ou qu'elles auraient rendu les mêmes services que l'entreprise privée débarrassée des règlements de la guerre »[62]. Et, suivant un autre expert, « en fait, pareil contrôle ne pouvait se continuer sans obtenir le vote par le Congrès d'une législation spéciale, à laquelle les représentants américains croyaient que le Congrès et les pro-

ducteurs américains s'opposeraient. Le contrôle qui avait été en vigueur pendant la guerre était plus ou moins volontaire, et il était né des nécessités du moment »[63].

Le commerce et l'industrie étaient il est vrai, dans tous les pays, désireux de retrouver la liberté d'action qui leur avait été retirée pendant la guerre, et il importait de la leur rendre aussitôt que possible. Mais c'était une grave imprudence de cesser hâtivement la coopération qui avait été indispensable pendant la guerre même. Une période de transition était nécessaire. Le maintien, momentané, d'une coopération limitée entre les alliés et associés aurait permis d'examiner pendant l'élaboration du traité de paix, certaines questions, telles que les réparations et les dettes interalliées, dans un esprit quelque peu différent de celui qui a fait adopter des solutions peu heureuses ou a conduit à les laisser sans solution.

II

Le monde au lendemain de la guerre. — La Grande Guerre, par l'importance qu'elle a prise (le monde entier ou presque a été entraîné dans cette lutte sans précédent), et par sa durée, que personne, au début des hostilités, n'aurait cru possible, a eu des conséquences plus désastreuses que les pires prédictions que l'on avait osé formuler. Conséquences désastreuses par le nombre considérable d'hommes, en âge de pleine productivité, tués ou abîmés de façon irrémédiable, au cours de ces cinquante-deux mois; par les richesses, épargnes des générations antérieures, hâtivement consommées pour une œuvre économiquement improductive ; par la quantité de travail affectée pendant cette longue période à une œuvre de pure destruction. Le monde est sorti de cette lutte gigantesque considérablement appauvri, tandis que le système

économique édifié au cours du demi-siècle précédent était dans un état de complète désorganisation.

Ces conséquences ne se sont pourtant pas manifestées de façon suffisamment forte, aussitôt après les hostilités, pour frapper l'opinion. Les privations, chez les neutres comme chez les belligérants, avaient été grandes ; les approvisionnements de nombre d'articles nécessaires à la vie ou simplement au bien-être étaient épuisées : il fallait les renouveler au plus vite, si pressante était la demande. Il y avait là les éléments pour une reprise temporaire des affaires. Cette activité, dont le caractère en grande partie artificiel était négligé, se transforma vite en une spéculation désordonnée, que favorisait dans tous les pays, plus ou moins, l'inflation fiduciaire ou l'inflation du crédit, conséquence d'une politique financière déséquilibrée par les besoins de la guerre. Après deux ans pendant lesquels la fortune semblait sourire à tous, la crise, formidable par son étendue et son inten-

sité, est venue, et les hommes ont pu alors se rendre compte des ruines et du profond bouleversement causés par la guerre. De grands Empires gisent, effondrés, dans un état de confusion d'où il semble impossible qu'ils puissent de bien longtemps, se relever ; de riches nations ont perdu la suprématie politique et économique que de longs efforts leur avaient acquise et dont elles se sont vues brusquement dépossédées.

L'Empire russe, qui occupait, avant la guerre, une place si importante dans le monde économique, comme producteur de produits alimentaires et de matières premières, comme consommateur d'articles manufacturés, et qui offrait un vaste champ pour l'emploi fructueux des capitaux disponibles de l'Europe occidentale, en proie à une horrible révolution, avait cessé de compter dans le monde. Le Reich allemand, terrassé par la défaite, que son peuple, cependant, se refusait encore à avouer, avait comme perspective une longue et difficile

période de réorganisation politique et voyait pour de nombreuses années les restes de sa richesse et les produits du travail de sa population hypothéqués pour la réparation des dévastations extraordinaires, conséquences de sa brutale agression et de sa politique militaire de terrorisation. L'ancien Empire d'Autriche-Hongrie, complètement ruiné, était détruit par l'explosion des sentiments nationalistes des différents peuples qui l'avaient composé.

La France, la plus grande victime de cette guerre, sur le sol de laquelle la lutte presque tout entière avait eu lieu, la nation qui avait subi les plus lourdes pertes en hommes, proportionnellement à sa population, et les plus importantes en biens, avait devant elle une tâche formidable de reconstitution. Elle l'envisageait avec courage, confiante dans la volonté de ses enfants et dans l'aide que lui avaient promise ses alliés et associés pour la guerre. L'Angleterre appauvrie, ses finances embarrassées,

son commerce d'exportation, plus important pour elle que pour tout autre peuple, profondément désorganisé, mais n'ayant souffert d'aucunes dévastations sur son territoire, était ardente à recouvrer la suprématie industrielle, commerciale et financière, base de sa fortune et de sa puissance politique.

Les États-Unis d'Amérique et le Japon se trouvaient dans des conditions bien différentes : à l'issue de ce cataclysme, ils voyaient leur situation dans le monde profondément modifiée à leur avantage.

Le Japon, fidèle à son alliance avec l'Angleterre, lui avait offert son aide dès le début des hostilités et il s'était joint aux alliés. Il avait forcé à capituler la garnison allemande de Kiao-tcheou, et il s'était installé dans la province de Chantung. Les puissances européennes, en lutte pour leur existence, négligeaient alors ce qui se passait en Extrême-Orient. Le Japon crut le moment opportun pour réaliser le rêve qui le hantait depuis qu'il

s'était si habilement modernisé. Résolu à s'industrialiser, seul moyen d'acquérir la richesse nécessaire pour jouer le rôle de nation directrice qu'il ambitionne en Asie orientale, il possède dans sa population surabondante la main-d'œuvre dont il aura besoin, mais il n'a pas les produits alimentaires en quantité suffisante et il est tributaire de l'étranger pour beaucoup de matières premières. La mainmise sur les provinces septentrionales de la Chine, qu'il a obstinément poursuivie depuis 1904, lui assurerait les unes et les autres, ainsi que d'importants marchés pour sa production industrielle : au début de 1915, il espéra pouvoir réaliser, et bien au delà, les ambitions si amoureusement caressées. En janvier, il présentait à la Chine, sous forme d'ultimatum, un ensemble de demandes, — les fameuses vingt et une demandes, — dont les unes avaient pour objet d'assurer son emprise sur les régions où il était déjà établi, par la prolongation des concessions qu'il tenait de la Russie et de l'Alle-

magne, et dont tout un groupe visait à placer, en fait, l'Empire chinois sous son protectorat, en imposant, en particulier, au gouvernement de Pékin des conseillers japonais pour le diriger dans ses affaires politiques, financières et militaires. Les protestations des États-Unis et les conseils de l'Angleterre l'obligèrent à abandonner ce dernier groupe de demandes et à modérer les autres. Néanmoins, il a pu, pendant la guerre, surtout après la disparition de la Russie, consolider sa situation sur le continent dans les régions qui l'intéressent le plus. En même temps, l'absence des négociants et industriels occidentaux a laissé libres aux Japonais d'importants débouchés où ils ont réalisé des bénéfices considérables, grâce auxquels ils ont développé leur outillage économique. Le Japon a rapatrié pendant la guerre une grande partie de sa dette étrangère ; il a même pu faire des prêts à ses alliés, et, durant le même temps, il devenait la puissance prédominante en Extrême-Orient.

La guerre a modifié plus profondément encore la situation des États-Unis. En 1914, ils tenaient une grande place dans le monde, ils avaient, depuis la guerre d'Espagne, acquis des intérêts en Extrême-Orient ; grande puissance, ils ne jouaient cependant pas le rôle de puissance mondiale. Les Américains continuaient à être presque uniquement absorbés par le développement de leurs richesses naturelles ; leurs progrès industriels pendant le quart de siècle précédent avaient été rapides ; néanmoins, l'agriculture demeurait l'élément prédominant de leur système économique : en 1910, la population rurale formait plus de la moitié, 54,2 p. 100, de la population totale. Quelques branches seulement de l'industrie manufacturière exportaient avec régularité ; la marine marchande américaine, très importante pour le cabotage et la navigation sur les grands lacs, réservés au pavillon national, ne comptait guère dans la navigation internationale. Enfin, les États-Unis figuraient au nombre des nations débitrices : chaque année, ils

devaient payer à l'Europe plus de 500 millions de dollars, pour l'intérêt des capitaux qu'elle avait placés chez eux, les remises des émigrants de récente date à leurs parents demeurés aux pays, les dépenses de leurs touristes, et les frêts des transports qu'ils faisaient faire par les marines européennes [64] ; ils se libéraient par leurs exportations de produits alimentaires et de matières premières. Le conflit européen leur a permis de réaliser presque soudainement le rêve qu'ils avaient fait quelque quinze ans plus tôt. Ils sont aujourd'hui une grande puissance mondiale. Ils ont développé de façon extraordinaire leurs industries manufacturières, — en 1920, la population rurale n'était plus que 48,6 p. 100 de la population totale, — et ces industries devront à l'avenir, sous peine de crise, exporter de façon régulière. La marine au long cours s'est développée au point qu'elle a pris rang de suite après la marine anglaise. Et New York qui a été, pendant la guerre, dans la carence de la place de Londres, la capitale financière du

monde, ne perdra plus son rôle international. Enfin, les États-Unis sont devenus une nation créancière : ils ont rapatrié plus des deux tiers des valeurs qu'ils avaient placées en Europe ; le gouvernement américain a fait à ses associés dans la guerre des avances pour plus de dix milliards de dollars, et, depuis l'armistice, les pays étrangers ont effectué chez eux des emprunts, les banques américaines ont fait des avances pour permettre de continuer à exporter vers les pays qui sont dans l'impossibilité de payer à brève échéance, les produits dont ils ont besoin, emprunts et avances que l'on évalue aux environs de 3 milliards de dollars. M. Frank A. Vanderlip estimait récemment que, en période normale, les États-Unis devraient maintenant recevoir pour le solde annuel de leur balance financière plus de 300 millions de dollars[65]. Jamais encore, dans un temps aussi court, pareil changement de situation ne s'était vu.

*
* *

Les clauses économiques des traités de paix. — C'est dans un monde ainsi transformé, tout ébranlé par les angoisses, les deuils et les ruines de la guerre, que se réunît la Conférence qui devait dicter aux vaincus les conditions de paix, décider des mesures capables de rétablir au plus tôt un équilibre économique et politique et d'empêcher, s'il était possible, le retour de semblable cataclysme. « Le plus grand conflit qui ait jamais armé l'humanité venait à peine de prendre fin. Le son du canon avait juste expiré ; le choc de la bataille ébranlait encore le monde ; les passions primitives des nations et des hommes, soulevées par la guerre, n'étaient apaisées que dans une faible mesure ; les blessures du monde saignaient encore... Ceux-là ne peuvent comprendre le traité de paix, qui ignorent ou qui sont incapables de se rendre compte des conditions humaines dans lesquelles

il a été élaboré »[66]. Les hommes au pouvoir à ce moment, qui seraient responsables devant leurs concitoyens et devant la postérité des décisions prises, étaient placés dans les conditions les plus difficiles pour réaliser la grande œuvre qui leur incombait.

Des traités de paix, nous n'avons à examiner, pour le sujet qui nous occupe, que les clauses proprement économiques. Pendant le demi-siècle qui a précédé la guerre, certaines des transformations qui s'opéraient paraissaient devoir entraîner les peuples vers l'internationalisme économique. Mais le fort sentiment nationaliste de l'époque avait entravé cette tendance et fait prédominer l'impérialisme. Celui-ci s'était montré une cause, non seulement de rivalité, mais d'antagonisme entre les grandes nations, et il avait, malheureusement, donné à la mégalomanie qui a marqué les dernières décades de cette période, trop de raisons pour se développer. Il était donc nécessaire, pour diminuer de façon sérieuse, comme les peuples

le désiraient si vivement, les chances d'un nouveau conflit capable de mettre notre civilisation en péril, d'éliminer cet élément dangereux. Les conditions de paix ont-elles atteint ce but ?

Dans les fameux quatorze points que le président Wilson énonçait, dès le mois de janvier 1918, comme les principes directeurs de la paix future, le troisième se référait à la condition économique fondamentale que devrait réaliser celle-ci. Ce devait être, disait-il, « la suppression, autant que cela sera possible, de toutes les barrières économiques, et l'établissement de l'égalité des conditions du commerce entre toutes les nations qui consentent à la paix et s'unissent pour en assurer le maintien ». Ce desideratum causa aux États-Unis même une vive émotion : le Président envisageait-il l'abandon de la politique protectionniste, voulait-il voir se généraliser le libre-échange ? Il dut expliquer son idée : « Je n'ai en vue, naturellement, aucune limitation de la liberté de chaque nation pour déterminer sa propre politique économique ;

j'entends seulement que, quel que soit le tarif qu'une nation jugera nécessaire pour elle-même, que les droits en soient élevés ou faibles, il s'appliquera également à toutes les nations étrangères ; en d'autres mots, aucune discrimination ne devra s'appliquer à une nation particulière, qui ne s'appliquerait pas à toutes les nations ». Il voulait voir étendre l'application du principe de l' « equality of trade », qui avait trouvé son expression dans l'acte de Berlin réglementant les conditions du commerce dans le bassin conventionnel du Congo, et dont les États-Unis s'étaient faits les avocats en ce qui concernait l'Empire Chinois, à l'égard duquel ils avaient obtenu, pour son application, l'acquiescement des autres puissances. De même qu'il désirait le désarmement militaire des États, M. Wilson voulait leur enlever les moyens d'utiliser comme une arme la politique commerciale : « L'usage des moyens économiques pour punir ou châtier une nation devra être laissé à l'action commune de toutes les nations, dans le but

de punir celles qui ne se soumettraient pas à un programme général de justice et d'égalité »[67]. Et, dans son discours du 27 septembre de la même année, où il exposait la nécessité de la création d'une Ligue des Nations pour garantir la paix, il disait : « Les alliances particulières, les rivalités et les hostilités économiques ont été dans notre monde moderne la source intarissable des intrigues et des ressentiments qui engendrent la guerre. La paix ne serait ni sincère ni vraiment garantie si on ne les interdisait en termes nets et formels... Il ne peut y avoir dans la Ligue aucune entente économique particulière, égoïste, et aucun usage d'une forme quelconque de boycott ou d'exclusion économique, sauf en tant que le droit d'imposer, comme pénalité économique, l'exclusion des marchés du monde, sera donné à la Ligue des Nations elle-même, comme un moyen de discipline ».

Ces idées figurent dans le Covenant de la Ligue des nations, incorporé, à la demande du

président des États-Unis, au traité de Versailles, dont il forme la première partie et qui devait être, dans l'esprit du Président, la clé de voûte de l'édifice nouveau à l'abri duquel l'humanité pourrait progresser désormais dans le calme d'une paix assurée. Pourtant, elles n'occupent pas dans ce pacte, qui avait fait naître de si belles espérances, la place que leur importance aurait dû leur assigner. Elles sont noyées parmi les clauses politiques ; il semble que les rédacteurs, manquant de confiance dans la possibilité de les mettre en pratique, n'aient pas osé les placer en vedette.

Le boycott économique est donné comme la première mesure à prendre contre les membres qui violeraient le pacte, pour les mener à résipiscence : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immé-

diatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société... » (art. 16). La menace, dans un monde où l'interdépendance économique et financière des nations est si grande, est à coup sûr sérieuse, mais la stricte application en sera bien difficile, et les gouvernements auront de la peine à faire plier les intérêts particuliers pour en assurer l'exécution.

Un autre article indique, parmi les objets offerts à l'activité des membres de la Ligue pour atteindre le but qu'elle poursuit, que : « Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société... prendront les dispositions nécessaires pour assurer la

garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société... » (art. 23, *e*). La réalisation de ce désir demeurait incertaine ; il y avait cependant, assure-t-on, un accord tacite pour faire une tentative pour le réaliser. Lorsque les experts s'étaient attaqués à cette question, la difficulté leur en était vite apparue.

Les délégués américains avaient, les premiers, rédigé une proposition pour appliquer ce principe si important de l'égalité des conditions commerciales. Ils avaient, tout d'abord, proposé de soumettre à cette règle les relations commerciales entre les métropoles et leurs colonies, à l'égal des relations internationales, ainsi que les réglementations qui complètent les tarifs douaniers. C'était interdire l'usage des droits différentiels existants entre les Dominions britanniques et le Royaume-Uni, entre les États-Unis et les Philippines et Cuba. La mesure leur parut trop radicale pour être acceptée, et

eux-mêmes proposèrent que, temporairement au moins, cette politique continuât à être tolérée ; ils conseillèrent aussi de laisser la possibilité de former des unions douanières soit en Europe, soit dans les continents américains. Ces concessions, nécessaires du point de vue politique, émasculaient singulièrement le principe. D'autre part, les délégués français demandèrent que le pacte prévît la conclusion d'accords « pour interdire toute concurrence déloyale dans le commerce international, pour prendre des mesures contre le dumping, et pour n'imposer aucuns droits d'exportation ou d'importation sur les matières premières. Le but de cette dernière proposition... était de mettre fin, autant que possible, aux rivalités internationales dans la recherche des matières premières, de supprimer de nombreuses causes de conflits économiques qui mettent en danger la paix du monde, et de compenser les inégalités résultant de la distribution géographique des ressources naturelles »[68]. Ces demandes, particulièrement celle relative aux

matières premières, étaient des plus justifiées, mais leur acceptation paraissait fort douteuse. C'est à ces difficultés qu'est dû le vague de la rédaction de l'article relatif à ce principe, dont, cependant, l'application devait être une des premières préoccupations de la Société des nations, si ses membres voulaient faire disparaître une des causes les plus importantes de mésintelligence entre les peuples. La création du système des mandats pour l'administration des anciennes colonies allemandes, sous l'autorité de la Ligue, donnait une occasion d'imposer le respect de l'égalité des conditions commerciales : ici encore, il fut impossible de l'appliquer rigoureusement, et le pacte n'en a exigé l'observation stricte que dans les régions, comme l'Afrique centrale, où le mandataire est directement responsable envers la Ligue elle-même de l'administration des territoires qui lui sont confiés.

Les progrès réalisés pour une plus grande égalité des conditions commerciales sont donc peu importants, mais, bien plus, certains des

traités de paix, au lieu d'en faciliter la réalisation, l'ont au contraire, rendue plus difficile. « On doit franchement reconnaître, — dit le professeur Allyn Abbott Young, un des experts américains, — que, en un sens, les traités élaborés à Paris ont élevé de nouvelles barrières économiques. Dans l'Europe orientale, les traités modifient et multiplient les frontières politiques. Ces frontières, suivant en général les lignes de séparation entre les diverses nationalités, traversent des courants économiques et séparent des territoires qui étaient et qui demeurent économiquement dépendants les uns des autres. Les anciens systèmes économiques, dans l'Europe économique, étaient en partie artificiels. L'agriculture et l'industrie s'étaient développées à l'intérieur de barrières douanières élevées et avaient dû, par force, trouver leur marché le plus important à l'intérieur de ces barrières. S'il était artificiel, ce système économique n'en était pas moins réel. Il ne peut être soudainement bouleversé sans

troubler profondément les nouveaux États, en raison surtout de l'affaiblissement où les a mis la guerre. Si les traités avaient été faits par un groupe de tyrans irresponsables, mais ayant de bonnes intentions, quelque mesure de coopération économique obligatoire de la part des États de l'Europe orientale aurait pu leur être imposée. Telles qu'étaient les choses, des unions douanières obligatoires ou tout autre arrangement de ce genre étaient impossibles. Il y avait quelque crainte, justifiée ou non, que des unions douanières pourraient faciliter la reconstitution des anciens systèmes politiques. Le véritable obstacle était l'attitude ultra-nationaliste des nouveaux États, qui revendiquaient avec insistance l'autonomie économique et l'indépendance. Le mieux que l'on a pu faire a été de donner aux nouveaux États le pouvoir d'abaisser ou de faire disparaître certaines barrières économiques quand ils le jugeront convenable ». Mais les pouvoirs mêmes qui leur ont été donnés dans ce but ont été étroitement limités

pour des raisons politiques. Ainsi « ces clauses ne sont pas satisfaisantes... Elles ne sont qu'une solution temporaire. Des arrangements d'un caractère de durée devront être conclus, avec l'aide de la Ligue des nations, dès que la situation politique en Europe orientale les rendra possibles »[69].

Parmi les autres clauses proprement économiques, les plus importantes sont celles relatives au transit, sur le principe duquel il y eut un accord unanime : « Les États dont le territoire ne touche pas à la mer devront jouir du libre accès à celle-ci ». Le principe a reçu une application immédiate pour les nouveaux États constitués en Europe centrale sur les ruines de l'Empire d'Autriche-Hongrie. Le traité de Versailles a également étendu le régime des fleuves internationaux, régime que le traité lui-même considère, d'ailleurs, comme simplement transitoire, et qu'il espère voir remplacer dans l'avenir « par celui qui sera institué dans une convention générale à établir par les puissances

alliées et associées et approuvée par la Société des nations, relativement aux voies navigables dont ladite convention reconnaîtrait le caractère international » (art. 338).

L'œuvre économique de la Conférence de la paix a été entravée par des idées trop étroites, souvent, sur les véritables intérêts des nations, par la résistance des intérêts privés qui redoutaient les conséquences de l'adoption de certaines mesures, et par des raisons politiques qui, dans bien des cas, ont pour origine des conceptions sentimentales plutôt qu'une observation éclairée de la réalité. « Nombre des clauses économiques du traité ne sont que les parties d'un échafaudage temporaire élevé pour maintenir les choses en place, jusqu'à ce qu'une structure d'un caractère durable puisse être édifiée »[70].

Ainsi, la Conférence de la paix n'a pu faire qu'une œuvre bien imparfaite, en ce qui concerne les rapports économiques entre les peuples, et elle a laissé subsister les principales

causes de désaccord et de rivalité qui, malheureusement, exerceront toujours une influence dangereuse sur les relations politiques internationales. Malgré son échec sur ce point capital, la conférence a cependant tenté une audacieuse expérience en ce qui concerne l'organisation du travail. En tête des objets offerts par le Covenant à l'activité des membres de la Ligue est celui « d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires » (art. 23, *a*) : c'est la suite du mouvement pour la réalisation d'une législation ouvrière internationale, qui s'était manifesté pendant les deux dernières décades avant la guerre. Ici, malgré les difficultés considérables du sujet, les auteurs du traité de paix n'ont marqué aucune hésitation. Toute une partie du traité de Versailles, — la

treizième (art. 387 à art. 427), — est consacrée au « travail », et son préambule manifeste l'importance que ses auteurs y attachaient : « La Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle ; une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». Ce n'est rien moins que l'établissement de cette justice sociale qu'ils donnaient comme but à une organisation toute nouvelle que, sans attendre la formation de la Société des Nations, créait le traité.

C'est à un véritable parlement international du travail, composé de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, qu'est confiée l'étude de celles des conditions existantes du travail, qui, dit le traité, « impliquent pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger », et qu'il est urgent d'améliorer. A côté de l'Assemblée, un organe permanent, le « Bureau inter-

national du travail », qui fait partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations, est chargé de réunir la documentation relative aux questions du travail chez les différentes nations, et de préparer l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence générale. Celle-ci, naturellement, ne possède aucuns pouvoirs d'exécution : elle ne peut, si elle se prononce pour l'adoption des propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, qu'adopter soit une « recommandation » à soumettre à l'examen des membres de la Société des Nations, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement, soit un projet de convention internationale, à ratifier par les membres. Des sanctions d'ordre économique sont, cependant, prévues contre le gouvernement qui n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée par lui, ou qui ne soumettrait pas, dans un délai d'un an à partir de la Conférence générale, la recommandation ou le projet de

convention internationale acceptés par elle aux autorités compétentes pour lui donner force de loi. Ces sanctions devront être fixées par la Cour permanente de Justice internationale. Cette procédure tend à créer une autorité supérieure aux États, à laquelle ils se soumettent en devenant membres de la Société des Nations.

La création de cette organisation permanente pour les questions du travail est, probablement, l'innovation la plus importante des traités de paix. Un des hommes qui ont participé à cette création, et qui a été appelé à la direction du Bureau international du travail, M. Albert Thomas, ancien ministre français, socialiste, expose ainsi le but que se proposent les hommes chargés de l'exécution de cette partie du traité : « L'intention de ceux qui sont responsables de l'œuvre de l'organisation permanente est d'abandonner les voies battues de ce que Proudhon appelait la « hiérarchie politique », et de se lancer dans une voie nouvelle et indépendante, soutenus par leur confiance dans la solidarité

des forces économiques du monde »[71]. C'est la reconnaissance d'une des conséquences des transformations économiques effectuées pendant la période contemporaine, mais l'application de cette idée exigera une très grande prudence. Quels dangers n'y aurait-il pas à mettre la nouvelle organisation en conflit avec cette hiérarchie politique que représentent les gouvernements des États, indépendants en vertu de leurs droits de souveraineté ? Le danger serait plus grand encore à vouloir tenter d'imposer des réformes sociales, désirables sans doute, mais pour lesquelles le moment de la réalisation, du point de vue économique, serait inopportun, ou que l'opinion publique ne serait pas encore préparée à accepter. Il serait périlleux de faire naître chez les ouvriers des espoirs que l'on serait contraint, ensuite, de leur demander d'abandonner. Sagement dirigée, la jeune institution pourra rendre d'importants services, mais ses directeurs devront savoir se borner à simplement hâter la généralisation de mesures entrées dans

les mœurs chez les grandes nations industrielles, et non pas s'efforcer de brusquer l'application de mesures à peine sorties du domaine de la théorie.

La Société des Nations imposée par le président des États-Unis, M. Woodrow Wilson, grâce à sa ténacité, à la Conférence de la paix, existe. Il est regrettable que le peuple américain ait refusé de ratifier l'œuvre de l'homme auquel, à deux élections successives, il avait confié les plus hautes fonctions de la République et qui était son représentant dans ses rapports avec les puissances étrangères. L'adhésion des États-Unis aurait beaucoup augmenté l'importance de la Société des Nations et facilité l'exécution des modestes mesures d'un caractère économique qu'elle a mission d'appliquer.

*
* *

La crise d'après-guerre. — Deux ans ne s'étaient pas écoulés depuis l'armistice, que la prospérité

apparente, qui avait succédé presque immédiatement aux temps pénibles de la guerre, était brusquement arrêtée. Une crise économique et financière violente éclatait au printemps de 1920 et n'a fait depuis que se développer en étendue et croître en intensité. Toutes les nations en ressentent les effets, celles même qui, pendant la guerre, et comme conséquence de celle-ci, avaient vu augmenter si rapidement leur fortune. C'est au Japon que se sont manifestés les premiers symptômes de la crise, résultat de l'excessive spéculation où ses hommes d'affaires s'étaient laissé entraîné. Mais, dans tous les pays, l'exagération que l'on avait faite des moyens de crédit, gouvernements et particuliers, avait créé une situation artificielle, qui ne pouvait masquer que pendant une courte période la dure réalité. La puissance de production a été atteinte dans le monde, considéré dans son ensemble, par suite des pertes considérables en hommes et de la consommation extraordinaire de capitaux faites pendant ces quatre années de

lutte, auxquelles s'est ajoutée la défection de la Russie, tombée dans un état voisin de la barbarie, et séparée à peu près complètement du monde civilisé.

Les pays en apparence enrichis par la guerre, parce qu'ils étaient devenus les grands créanciers dans le monde nouveau issu d'elle, n'ont en face d'eux que des débiteurs appauvris, dans la nécessité de demander de longs délais pour remplir leurs obligations, et ces mêmes pays, exportateurs principalement de produits alimentaires et de matières premières, n'ont pour clients que des acheteurs contraints, malgré l'importance de leurs besoins, par suite de la diminution de leur pouvoir d'achat, à se contenter du minimum nécessaire.

La Ligue des Nations convoquait, à la fin de 1920, à Bruxelles, une conférence financière internationale, en vue d'étudier la crise universelle et de rechercher les moyens d'en conjurer et d'en atténuer les conséquences dangereuses. La Conférence a réuni les représentants de

39 pays : les États-Unis y avaient un délégué officieux ; l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie étaient représentées. Ces hommes, presque tous mêlés à la vie économique active de leur pays, purent examiner, sans préoccupation d'ordre politique, en toute indépendance d'esprit, le vaste problème qui leur était soumis. Ils aboutirent au vote, à l'unanimité, d'un certain nombre de résolutions qu'ils proposaient aux hommes d'État comme des directives. Ces conseils, émis par des hommes qui avaient envisagé loyalement la réalité des faits, étaient simples. Une paix sincère, l'économie et le travail, voilà les seuls remèdes qui leur paraissaient efficaces pour assurer le retour à des conditions normales dans un monde désorganisé. « La richesse du monde est faite des produits du travail des hommes, et la somme totale de la prospérité humaine ne peut être augmentée que par un accroissement de la production. Tout ce que peut faire une action officielle ou organisée, c'est de créer des conditions

favorables à la production... Avant toute chose, le monde a besoin de la paix. La Conférence affirme, de toute sa conviction, que la première condition pour le rétablissement du monde est le retour à la paix véritable, la fin des guerres qui se livrent encore, et l'assurance du maintien de la paix pour l'avenir ». L'économie n'est pas moins nécessaire : économie de la part des particuliers, autant que des gouvernements. Dans un monde appauvri, il est impossible de conserver les mêmes habitudes de vie que celles auxquelles avaient permis d'atteindre, avant la guerre, de nombreuses années de travail continu. Cette diminution générale du bien-être, c'est la rançon, inévitable, pour tous, victimes aussi bien que coupables, victorieux comme vaincus, du terrible conflit qui a absorbé si longtemps le meilleur de l'activité humaine, coûté un si grand nombre de vies, absorbé une si grande quantité de richesses. Et le travail à pleine force est non moins indispensable. Ce n'est que par un travail intense et soutenu que

la production pourra être accrue de telle sorte qu'il sera possible de revenir au niveau de bien-être momentanément perdu, et de reconstituer ces puissantes réserves sans lesquelles la civilisation contemporaine ne saurait continuer bien longtemps, et dont, seule, l'augmentation permettra de réaliser de nouveaux progrès. Les syndicats ouvriers devront réagir contre la tendance néfaste qui les a conduits, dans l'illusoire pensée d'améliorer la condition de leurs membres, à édicter des règlements qui ont pour effet de limiter leur puissance de production : un salaire élevé ne peut être demandé que pour un travail loyal[72].

L'universalité de cette crise, à laquelle aucun pays n'a pu échapper, est une manifestation pénible, mais éclatante, de l'étroite solidarité économique qui, au degré de civilisation où nous sommes parvenus, lie à présent tous les peuples. La vie indépendante est impossible dans le monde, tel qu'il a été modelé par les inventions du siècle dernier. Ainsi ce n'est que

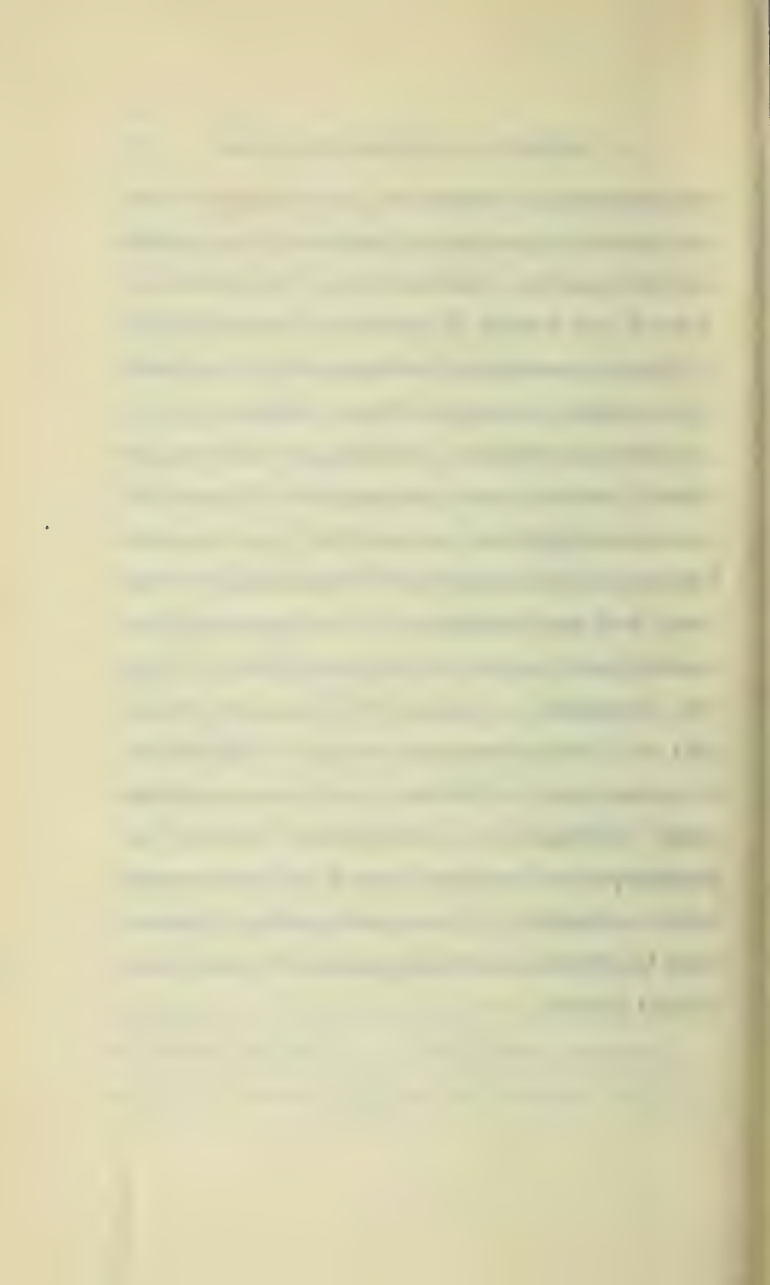
par un effort entrepris en commun, par une collaboration large et sincère, que l'humanité pourra sortir du triste état où elle est aujourd'hui plongée. Malheureusement, les désastres mêmes causés par la crise rendent plus difficile cet accord. La destruction des courants commerciaux réguliers qui existaient avant la guerre ; le développement extraordinaire donné, pour satisfaire aux besoins de celle-ci, dans un grand nombre de pays, belligérants et neutres, à la puissance de production industrielle ; le poids très lourd des impôts ; les embarras causés par le papier-monnaie, devenu dans certains États un véritable fléau, ont jeté les esprits dans un trouble profond. Dans une situation aussi complexe, où il est imposible de faire des prévisions avec quelque certitude, même à brève échéance, chacun s'efforce de consolider les intérêts acquis. Agriculteurs et industriels, dans tous les pays, demandent à leur gouvernement de les protéger contre la concurrence étrangère. Ils trouvent un appui

dans le désir naturel de chaque pays, pour assurer la sécurité nationale, de fortifier ou d'acclimater chez lui les industries de guerre fondamentales, dont l'insuffisance ou l'absence risqueraient de le mettre à la merci d'un adversaire ambitieux. Au lieu de s'ouvrir aux relations commerciales, les frontières se ferment : tous les pays relèvent leurs droits d'importation, en Angleterre même, la volonté de soutenir les « key industries » fait porter atteinte aux principes du free-trade. A la guerre militaire, qui vient à peine de prendre fin, succèdent les guerres de tarifs.

Si les peuples persévéraient trop longtemps dans un pareil état d'esprit, le rétablissement de l'équilibre économique, le retour à la prospérité seraient dangereusement retardés et pourraient même se voir sérieusement compromis. Il importe aussi que les États-Unis ne persistent pas dans leur attitude d'isolement à l'égard des questions européennes : sans leur concours, les autres peuples verraient leurs efforts paralysés ;

la prolongation de cette attitude ne serait d'ailleurs pas sans danger pour eux-mêmes. « L'Europe est notre client le plus important, notre plus grand acheteur de grains, de coton, de cuivre et de toutes autres matières premières. Si nous voulons rétablir notre industrie et notre commerce, — dit un de leurs meilleurs financiers, très au courant des questions internationales, — si nous voulons revoir notre ancienne prospérité, il faut que nous aidions de nos propres efforts à la restauration de l'Europe » [73]. Et, dans son premier message au Congrès, le président Harding a déclaré que, si les États-Unis ne veulent pas entrer dans la Ligue des nations, — « cette République ne veut avoir aucune participation dans la Ligue des nations actuelle, organisme mondial avec des pouvoirs supérieurs à ceux des États », — ils ne refuseront pas, cependant, de chercher les moyens de collaborer pour l'œuvre de paix avec les autres peuples : « L'association internationale pour assurer la paix permanente ne doit

être conçue que comme un instrument de justice, ayant rompu avec les passions d'hier, et elle ne doit pas être constituée avec le désir de la doter d'une dualité de fonctions faisant d'elle à la fois un instrument politique des vainqueurs et un agent pour la paix. Nous désirons [que la nouvelle Association des nations] soit conçue dans la paix et vouée uniquement à la paix, et nous ne négligerons aucun effort pour amener les nations du monde vers de semblables relations, non par l'abandon de la souveraineté nationale, mais par un usage plus noble de l'activité humaine au milieu des bienfaits de la paix »[74]. Souhaitons que ces sages dispositions ne tardent pas à se réaliser : seule une communauté intelligente et persévérante de tous les peuples pourra conjurer le péril qui menacerait notre civilisation, si une amélioration sérieuse dans la situation économique actuelle ne se produisait bientôt.



CONCLUSION

Impérialisme ou internationalisme économique ?

Quel jugement porter sur la période qui a immédiatement précédé la Grande Guerre ? Quels enseignements en tirer ?

Le XIXe siècle a été une époque sans pareille pour les progrès scientifiques, et, à partir du milieu de ce siècle, les découvertes sont allées se précipitant dans tous les ordres de sciences. L'application de ces découvertes dans le domaine pratique, les rapports de plus en plus étroits, à mesure que le siècle avançait, entre les savants et les industriels, ont révolutionné le monde économique. De ce point de vue, entre le monde de la fin du XVIIIe siècle et celui du début du XXe,

les différences sont si considérables que l'on se prend à douter que ces transformations aient pu s'accomplir en un temps aussi court, à peine la durée de trois générations. Elles ont été si nombreuses, si profondes et surtout si rapides, que trop rares encore sont ceux qui en comprennent toute l'importance, et que les conséquences inévitables qui doivent en résulter pour la vie sociale tout entière, et plus particulièrement pour les rapports entre nations, ne sont qu'à peine entrevues par l'opinion publique, même chez les peuples les plus avancés.

Le grand mouvement d'émigration des pays de l'Europe septentrionale et occidentale, puis de l'Europe orientale et méridionale, qui s'est poursuivi sans discontinuer, allant toujours en augmentant, depuis le milieu du XIXe siècle, a été un bienfait pour le monde entier. Il a permis la mise en valeur rapide de régions nouvelles dans la zone tempérée, dont le développement aurait été singulièrement ralenti s'il avait dû ne s'effectuer qu'avec la main-d'œuvre

fournie par la seule descendance des premiers colons et le faible courant d'immigrants du début du siècle. Sans l'accroissement de ressources en produits alimentaires et matières premières qu'ont procuré ces territoires, l'industrialisation des nations de l'Europe occidentale et centrale, qui s'effectua avec une telle intensité pendant le dernier quart du siècle, aurait été grandement retardée. Le renouveau d'expansion coloniale qui s'est manifesté vers le même temps a, lui aussi, contribué à l'enrichissement général, par l'exploitation de régions tropicales jusqu'alors négligées, d'où l'homme a pu tirer en quantités accrues des produits utiles pour son alimentation et pour ses industries. Puis, dans les dernières années du siècle, l'abondance des capitaux chez les nations industrielles leur a permis, tout en continuant leur aide aux pays neufs, de tourner leurs efforts vers les pays d'Extrême-Orient, d'accès facile maintenant, pour hâter la modernisation de leur vie économique. Toute cette partie de l'œuvre du

XIXe siècle a été un magnifique succès. Elle a eu pour conséquence ultime une augmentation importante de la population blanche et aussi, dans la plus grande partie des régions tropicales exploitées par elle, des races indigènes, parallèlement avec un accroissement très marqué du bien-être dans tous les pays.

Le résultat le plus important des transformations économiques du XIXe siècle, au point de vue de la politique internationale, a été de rendre impossible, pour les nations civilisées, une vie indépendante. A la fin du XVIIIe siècle, une nation de quelque étendue pouvait encore vivre sur elle-même : elle ne demandait à l'étranger que des articles ayant la plupart un caractère de luxe. De nos jours, un ralentissement important des échanges entre nations porterait une forte atteinte au bien-être de leurs citoyens, ébranlerait leur système économique et compromettrait leur stabilité politique. Les intérêts économiques et financiers de toutes les nations sont tellement enchevêtrés qu'une crise un peu

importante éclatant chez l'une d'elles a presqu'aussitôt sa répercussion chez les autres. Notre monde vit à présent d'une vie économique qui déborde les frontières politiques, et cette intégration économique mondiale qui, depuis le début de la seconde moitié du XIXe siècle, s'est intensifiée avec une rapidité toujours croissante, est une des causes principales de la grande amélioration réalisée dans le bien-être général.

Ce fait capital de la vie économique contemporaine n'a eu, cependant, jusqu'ici, qu'une faible influence sur la politique internationale. A mesure que les inventions nouvelles tendaient à réduire l'obstacle de la distance, à rendre les peuples de plus en plus dépendants les uns des autres pour leur vie matérielle, à internationaliser, en un mot, la vie économique, le sentiment national, inquiet pour l'indépendance politique, exigeait, au contraire, pour chaque nation, qu'elle s'efforçât de se mettre en état de vivre une vie indépendante. Cet antagonisme

entre le sentiment et les faits domine l'histoire du dernier demi-siècle : il a contribué à intensifier chez les peuples un dangereux esprit d'insécurité ; il a développé le caractère agressif du sentiment national et donné naissance à l'impérialisme économique.

Pourtant, il a fallu faire aux faits quelques concessions. Des traités de commerce ont atténué les exagérations de la politique protectionniste, à laquelle conduisait un nationalisme trop ardent, soutenu par les nombreux intérêts pour qui cette politique devait être une source de profits particuliers. Des conventions internationales ont été conclues pour la protection d'intérêts d'un caractère quasi-universel ou pour faciliter l'usage de quelques-unes des inventions nouvelles. Enfin, lors de la compétition pour le partage de l'Afrique, puis lors du heurt des impérialismes en Extrême-Orient, l'imminence du péril a fait trouver des solutions diplomatiques pour éviter un conflit menaçant. Toujours, cependant, l'idée d'assurer à la nation

une aussi grande indépendance économique que possible dominait les esprits, chez lesquels demeurait imprécise l'idée de l'interdépendance économique des peuples.

La crise généralisée qui a éclaté au commencement de la Grande Guerre, la nécessité qui s'est imposée aux belligérants de la mise en commun de leurs ressources pour soutenir la lutte, la crise dans laquelle se débat le monde entier au lendemain de cet effroyable cataclysme, ont mis en évidence l'interdépendance économique où se trouvent aujourd'hui les nations. Qui, désormais, parmi les hommes réfléchis, prétendrait l'ignorer ou s'aviserait d'en contester l'importance ?

Si grande est la solidarité qui lie les peuples que, seule, une entr'aide mutuelle largement comprise pourra permettre, sans de trop longs délais, la reconstitution du système économique qui avait abouti, avant la guerre, à la formation d'une véritable communauté internationale. Aucun peuple ne peut se tenir à l'écart de cette

œuvre : son abstention en retarderait la réalisation, et, de ce retard, lui-même serait victime. Il importe de rétablir au plus tôt les courants réguliers d'échanges, si profondément troublés depuis août 1914, et de permettre au crédit, le principal support du système économique contemporain, de remplir de nouveau le rôle si complexe et si étendu qui lui incombe. Pour cela, deux conditions sont indispensables : la confiance dans l'avenir, que seule la certitude de la paix établie pour une longue période pourra rendre, et le retour à des habitudes de travail et de commerce loyales.

Dans la période qui a précédé la guerre, le sentiment national s'est trouvé en antagonisme avec les tendances économiques. La cause principale de ce désaccord était le manque de sécurité dans les relations politiques, que l'industrialisation poursuivie par quelques grandes puissances avait accru. L'impérialisme économique, prolongement logique de la politique économique nationale traditionnelle, était apparu

à celles-ci comme la sauvegarde nécessaire contre les dangers que recélait leur surindustrialisation. Le déséquilibre de leur système économique aggravait pour elles les risques d'une crise économique violente, en même temps qu'il augmentait les difficultés où elles se trouveraient en cas de conflit avec des nations rivales.

Allons-nous voir, au lendemain de la guerre, l'impérialisme économique continuer, peut-être s'accentuer ? C'est une éventualité dangereuse. Pour le moment, du moins, le sentiment national surexcité pousse nettement dans cette direction. Chaque nation manifeste la volonté de faire tous ses efforts pour se rendre, autant qu'il se pourra, économiquement indépendante. Chacune entend établir chez elle, à quelque coût que ce soit, au moins les industries considérées comme fondamentales en cas de guerre. Dans un monde où la paix n'offre qu'un caractère précaire, pareils sentiments sont naturels : quelle que soit la force des tendances économiques,

elles ne sauraient prévaloir contre eux. Il faut souhaiter et espérer qu'avec le rétablissement des conditions normales et le retour de la confiance dans la continuité de la paix, ces sentiments s'atténueront et qu'il sera possible alors d'amener les peuples à comprendre la nécessité, pour la consolidation même de la paix et la pleine utilisation des découvertes scientifiques nouvelles, de poursuivre et d'étendre le mouvement d'internationalisme économique ébauché pendant la période précédente et que l'impérialisme avait tenu en échec.

La généralisation d'une politique de protection modérée faciliterait le développement d'une communauté d'intérêts de plus en plus étroite entre les nations, éliminerait une cause de graves désaccords entre elles, et permettrait d'approcher de la mise en application du principe de l'égalité commerciale pour tous, dont l'essai a été fait déjà, au moyen de conventions internationales, pour le bassin conventionnel du Congo et pour l'Empire chinois.

Le caractère cosmopolite que prennent de plus en plus les grandes entreprises, les ententes qui iront en augmentant entre des entreprises de même caractère et de nationalités différentes, tendront à développer cette communauté économique internationale, qui déborde les frontières politiques. Les gouvernements pourront-ils l'ignorer ? Quels obstacles ne mettraient-ils pas au progrès général, s'ils persistaient dans une politique nationaliste étroite, en opposition avec un mouvement qu'ils pourront gêner, mais qu'ils essaieraient en vain d'arrêter.

On ne peut espérer toutefois, voir l'impérialisme économique céder à l'internationalisme que lorsqu'aura pris fin l'incertitude présente au sujet de l'avenir. Cette évolution si désirable ne sera possible que lorsque les peuples croiront pouvoir enfin compter sur une longue période de paix. Espérons que les terribles leçons de la Grande Guerre ne seront pas perdues, et qu'une fois passées les perturbations actuelles, naturelles après de si rudes secousses, le retour à des con-

ditions autorisant cette confiance ne se fera pas longtemps attendre. Espérons ; ne soyons pas, cependant, trop optimistes : n'oublions pas que ce n'est pas la raison, mais le plus souvent les passions, qui décident de la politique des peuples [75].

NOTES

1. John Morley, *The life of Willam Ewart Gladstone*, in 2 vol.; vol. I, p. 425.

2. Cobden disait à la Chambre des Communes, 15 janvier 1846 : « Je crois que si vous abolissez les lois céréales et si vous adoptez le libre-échange dans toute sa simplicité, il n'y aura pas un tarif douanier en Europe qui ne sera pas modifié en moins de cinq années, pour suivre votre exemple ». Cependant, Peel déclara nettement que son attitude reposait sur la conviction, atteinte après mûre réflexion, de la nécessité du libre-échange pour la Grande-Bretagne et non sur aucune anticipation que celui-ci pourrait devenir la politique des autres pays.

3. Cobden à ses électeurs, à Rochdale, novembre 1867.

4. Cité par Hugh Edward Egerton, *A Short history of british colonial policy*, 4e éd., 1913, p. 367.

5. J.-A. Froude, *Lord Beaconsfield*, 1890, p. 238.

6. Stanley Kuhl Hornbeck, *The most-favored-nation clause in commercial treaties* ; Bulletin of the University of Wisconsin ; nº 343, 1910.

7. Ch. Seignobos, *L'évolution de la IIIe République* (1875-1914), livre III, chapitre v.

8. Mary-Evelyn Townsend, *Origins of modern german colonialism*, 1871-1885, p. 75.

9. Cité par M. E. Townsend, *op. cit.*, p. 92.

9[a]. Christian Schefer : *D'une guerre à l'autre;* Deuxième période, ch. II : La poussée coloniale, 1883-1885.

10. *The Federalist*, number 11.

11. Alexander Dana Noyes, *Forty years of american finance ;* 2[e] éd., 1909, ch. XI.

12. Paul S. Reinsch, *World politics*, p. 64.

13. Walter E. Weyl, *American world policies*, 1917, p. 47.

14. Alex. D. Noyes, *op. cit.*, pp. 282 et 321.

15. Éloge du président Mc Kinley, 27 février 1902.

16. Alex. D. Noyes, *Financial chapters of the war,* 1916, p. 202.

17. Prince Bernhard von Bülow, *Imperial Germany*, trad. anglaise, 1914, p. 36.

18. A. Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le Congrès de Berlin jusqu'à nos jours ;* 1[re] partie, 1878-1904, p. 263.

19. Article de *Jugend*, août 1912 ; cité par Henri Hauser, *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, p. 12.

20. Prince B. von Bülow, *op. cit.*, p. 214 et suiv.

21. D[r] J. Riesser, *The german great banks and their concentration*, trad. anglaise, p. 528.

22. Cité dans *Le pangermanisme continental sous Guillaume II*, 1888 à 1914 ; collection de documents publiés sous la direction de Ch. Andler, p. 34.

23. Giovanni Preziosi, *La Germania alla conquista dell' Italia.*

24. Prince B. von Bülow, *op. cit.*, p. 98.

25. Paul Rohrbach, *Der Deutsche Gedanke in der Welt*, translated by D[r] Edm. von Mach, p. 134.

26. William-S. H. Gastrell, *Our trade in the world in relation to foreign competition,* 1885 to 1895.

27. Memorandum de A. E. Bateman, 1902 : *Comparative statistics of population, industry and commerce ;* Cd. 1199.

28. Sir Vincent Caillard, *Imperial fiscal reform*, 1903, p. 52.

29. W.-J. Ashley, *The tariff problem*, 1903.

30. A Conderford, 8 octobre 1903.

31. A Londres, 31 mars 1897.

32. Récemment, le gouvernement des États-Unis a adopté ouvertement cette pratique. Le 3 mars 1922, le département d'État annonçait qu'il espère que les banquiers le tiendront au courant des régociations en vue de prêts aux municipalités et gouvernements étrangers avant qu'elles soient définitivement conclues : en raison des intérêts nationaux qui peuvent être en jeu, il estime qu'il doit avoir la possibilité de dire aux intéressés, si cela lui paraît utile, s'il a ou non quelque objection à un emprunt particulier. *Financial Chronicle*, 11 mars 1922.

33. J. H. Latané, *America as a World power*, ch. XVI.

34. Frédéric Austin Ogg, *National progress*, 1907-1917, ch. XIV.

35. Adresse du 4 juillet 1914.

36. Résolution Lodge, 2 août 1912.

37. Adresse à Mobile, Alabama, 27 octobre 1913.

38. F. Garcia Calderon, *Les démocraties latines de l'Amérique*, 1912, p. 283.

39. La clause de la nation la plus favorisée insérée dans les traités de Tien-tsin assurait la « participation libre et égale à tous les privilèges, immunités et avantages qui ont été ou peuvent à l'avenir être accordés [par la Chine] au gouvernement ou aux sujets de toute autre nation ». *Traité entre l'Angleterre et la Chine*, 1858.

40. G. N. Curzon, *Problems of the Far East*, 1896.

41. Albert Bushnell Hart, *The Monroe doctrine, an interpretation*, 1916, p. 293.

42. Cette note, connue sous le nom de note Root-Takahira, du nom des signataires, le premier, secrétaire d'État des États-Unis, le second, ambassadeur du Japon à Washington, ne fut pas soumise au Sénat américain ; elle n'était donc que l'expression des vues des deux gouvernements à cette époque. Pour éviter le vote par le Congrès américain de lois spéciales restrictives de l'immigration japonaise, le Japon s'était, en outre, engagé à exercer lui-même une surveillance stricte sur l'émigration de ses travailleurs. Il a respecté loyalement cet engagement, connu comme le « gentlemen's agreement » de 1908. Le Japon traite, chez lui, les étrangers différemment de ses nationaux, et il interdit lui-même l'entrée de son territoire aux travailleurs chinois et coréens.

43. M. Harriman, qui avait construit un vaste réseau de chemins de fer aux États-Unis, nourrissait, dit M. Payson J. Treat, un grand projet : il voulait former un système de transports autour du monde, financé par les capitaux américains. Pour le réaliser, il devait, après l'acquisition des chemins de fer de Mandchourie, négocier l'achat de droits de transport sur le Transsibérien. (Payson J. Treat, *Japan and the United-States*, 1921, p. 190).

44. Cité par T.-W. Overlach, *Foreign financial control in China*, 1919, p. 214.

45. Le gouvernement anglais ne reconnut formellement la Convention du Canal de Suez qu'en avril 1904, lors de l'accord franco-anglais qui réglait tous les différends coloniaux existants entre les deux puissances, et par lequel la France reconnaissait la situation prédominante de l'Angleterre en Égypte.

46. Norman Angell, *The great illusion, a study of the relation of military power to national advantage*, 1909.

47. G.-M. Fiamengo, *Les raisons financières de l'amitié*

franco-italienne; cité par André Tardieu, *la France et les alliances*, 1910, p. 106.

48. André Tardieu, *La France et les Alliances*, 1921, p. 257.

49. Le traité d'alliance entre l'Angleterre et le Japon, conclu en 1902, n'avait pour objet que le maintien du *statu quo* et de la paix générale en Extrême-Orient. Lors du renouvellement du traité en 1905, son objet fut étendu à la consolidation et au maintien de la paix générale dans les régions de l'Asie orientale et de l'Inde. Au troisième renouvellement, en 1911, rien ne fut changé à cet égard, mais l'Angleterre prit soin de stipuler expressément qu'au cas où l'une des parties conclurait un traité général d'arbitrage avec une tierce puissance, cette partie ne serait pas obligée, pour soutenir son allié, à déclarer la guerre à la puissance avec laquelle elle aurait un traité de cette nature. C'était la reconnaissance du traité d'arbitrage qu'avait signé peu de temps avant l'Angleterre avec les États-Unis. Le refus de ratification de ce traité par le Sénat le rendit caduc. Mais, en 1914, les deux pays ayant conclu un traité d'arbitrage, qui diffère peu du traité général spécifié dans le traité anglo-japonais, le gouvernement anglais notifia aussitôt au gouvernement japonais, qui acquiesça, qu'il regardait le traité de 1914 comme équivalent à celui originairement prévu.

50. Prince Bernhard von Bülow, *op. cit.*, p. 98.

51. Paul Rohrbach, *op. cit.*, p. 68.

52. Paul Rohrbach, *op. cit.*, 68.

53. Paul Rohrbach, *op. cit.*, p. 52.

54. Fritz Bley, *Die Weltstellung des Deutschtums*, 1897; cité dans Ch. Andler, *op. cit.*, p. 243.

55. Paul Rohrbach, *op. cit.*, p. 161.

56. Baron Beyens, *L'Allemagne avant la guerre*, 1915, p. 94; et G. P. Gooch and J. H. B. Masterman, *A century of british foreign policy*, 1917, p. 106. — Dans son mémoire intitulé « Ma mission à Londres, 1912-1914 », daté d'août 1916 et

publié au printemps de 1918 par la *Muenchner Post*, 26 mars-5 avril, le prince Lichnowsky, ambassadeur d'Allemagne à Londres au moment de la déclaration de guerre, a consacré quelques pages à « l'accord portugais et l'accord de Bagdad ». Concernant l'accord portugais, il dit que le traité était pratiquement terminé en mai 1913, et qu'il fut paraphé par lui et sir Edward Grey, en août 1913. Des objections de la Wilhemstrasse retardèrent l'accord final ; le chancelier impérial ne donna son consentement. à la signature et à la publication du traité qu'à la fin de juin 1914, le consentement officiel ne fût obtenu par l'ambassadeur qu'à la fin de juillet : la signature n'eût jamais lieu. « Si les deux traités [concernant les colonies portugaises et le Bagdad], — conclut le prince Lichnowsky, — avaient été conclus et publiés, un accord eût été atteint avec l'Angleterre, accord qui eut facilement levé tous les doutes sur la possibilité d'une coopération anglo-allemande ». Voir la traduction du « Mémoire » dans *Les études de la guerre*, publiées sous la direction de René Puaux, cahiers 11 et 12, avril 1918, p. 926-933.

57. Cité par W. Morton Fullerton, *Problems of power*, trad. française, 1915, p. 284.

58. W. Morton Fullerton, *op. cit.*, p. 290.

59. Karl Kautsky, *Comment s'est déclanchée la guerre mondiale*, trad. française, 1921, p. 21 et 24.

60. Fr. Naumann, *Mittel-Europa*, 1915 ; trad. anglaise, p. 182.

61. Résolutions adoptées par la conférence économique des gouvernements alliés, tenue à Paris les 14-15-16 et 17 juin 1916.

62. Allyn Abbott Young, dans *What really happened at Paris*, 1921, p. 309.

63. Bernard M. Baruch, *The making of the reparation and economic sections of the treaty*, 1921, p. 82.

64. Sir George Paish évaluait comme suit la balance financière des États-Unis (*National monetary commission*, 1910 ; cité

dans L. C. Marshall, C. W. Wright, J. A. Field. *Materials for the study of elementary economics*, 1913, p. 549) :

Intérêts dûs aux capitaux étrangers placés aux États-Unis (déduction faite des intérêts dûs aux Etats-Unis) .	250	millions de dollars
Excédent des dépenses des touristes américains en Europe.	170	—
Remise des citoyens ou résidents américains à leurs parents restés en Europe	150	—
Frets pour les transports maritimes.	25	—
Total. .	595	millions de dollars.

65. Balance financière des États-Unis en 1923, suivant M. Frank A. Vanderlip (*American review of reviews*, avril 1921) :

Intérêts pour les placements et prêts privés. . .	122	millions
Intérêts pour les emprunts publics	618	—
Frets maritimes	73	—
	813	millions
Remises des émigrants	300	millions
Dépenses des touristes	150	—
Assurances et divers	30	—
	480	millions
Excédent des recettes sur les dépenses	333	millions

66. Bernard M. Baruch, *op. cit.*, introduction.

67. Le président Wilson au sénateur Simmons, octobre 1918 ; cité dans *A history of the peace conference of Paris*, edited by H. W. V. Temperley, 1921, vol. V, p. 61.

68. *A history of the peace conference of Paris*, etc. ; vol. V, p. 66 et suiv.

69. Allyn Abbott Young (Harvard university), economic adviser, American peace commission : *The economic settlement*, dans *What really happened at Paris*, 1921, p. 315.

70. Allyn Abbott Young, *op. cit.*, p. 304.

71. Albert Thomas, *The task of the international labour office* ; dans *Labour as an international problem*, edited by E. John Solano, 1920, p. 249.

72. Sur la conférence financière internationale de Bruxelles (24 septembre-8 octobre 1920), voir : *Federal reserve bulletin*, décembre 1920 ; *The round table*, décembre 1920 ; Arthur Raffalovich, *Revue de Paris*, 1er janvier 1921.

73. Thomas-William Lamont, economic adviser, American peace commission : *Reparations*, dans *What really happened at Paris*, p. 289.

74. Message au Congrès, 12 avril 1921.

75. Depuis que ces conférences ont été prononcées, en août 1921, la conférence convoquée par les États-Unis pour le désarmement s'est tenue à Washington (11 novembre 1921-6 février 1922). Cette conférence, qui avait aussi pour but de chercher une solution à la question chinoise, a donné d'importants résultats.

Tout d'abord, par le traité de la limitation des armements navals, signé par cinq puissances (États-Unis, Grande-Bretagne, Japon, France, Italie), elle a imposé un arrêt, que l'on voudrait espérer définitif et pas seulement temporaire, à la course folle et ruineuse à laquelle se sont livrées les grandes puissances pendant le quart de siècle qui a précédé la dernière guerre. Cette mesure consacre des situations qu'il importe de mettre en évidence : l'Angleterre, en acceptant pour la puissance de sa flotte la base du « one-power standard », abandonne toute idée pour l'avenir de la conservation de cette suprématie navale incontestée qui a été, pendant plus d'un demi-siècle, la base de sa politique étrangère : elle se reconnaît incapable de la poursuivre. Les États-Unis, en acceptant de ne pas utiliser leurs possessions du Pacifique, sauf les Hawaï, comme bases navales, et en créant une zone maritime neutre entre eux et le Japon, reconnaissent l'incapacité où les met leur situation géographique de contraindre celui-ci par la force à respecter les principes de la porte ouverte en Chine et de son intégrité politique, seules sauvegardes, cependant, pour leurs industriels et commerçants (traité du Pacifique, ou des quatre puissances, signé par les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon et la

France). Ainsi, il apparaît bien que les Japonais ont vu, à Washington, leur situation singulièrement grandir : leur traité d'alliance avec l'Angleterre est abrogé, mais ils ont traité en pleine égalité, pour la question du Pacifique, avec les trois grandes puissances occidentales mondiales et, pour la limitation des armements, ils se sont engagés avec quatre puissances occidentales. Pour la question chinoise, c'est avec toutes les puissances occidentales ayant des intérêts en Chine que le Japon a traité (traité des neuf puissances : États-Unis, Grande-Bretagne, Japon, France, Italie, Chine, Belgique, Portugal et Hollande), et comme les États-Unis abandonnent toute idée de lutte dans le Pacifique, que les autres puissances seront de longtemps incapables d'aller combattre dans cet Extrême-Orient, trop éloigné, c'est à sa parole que les puissances occidentales se fient pour respecter les principes que les signataires du traité considèrent comme devant servir de base, à l'avenir, aux relations de toutes les nations avec la Chine.

Ces principes, exposés dans l'article Ier du traité des neuf puissances, sont : 1° le respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale et administrative de la Chine ; 2° la volonté de donner à la Chine la plus grande opportunité, sans aucune obstruction, pour développer et conserver un gouvernement efficace et stable ; 3° d'employer leur influence en vue d'établir réellement et de maintenir le principe d'égale opportunité pour le commerce et l'industrie de toutes les nations dans toute l'étendue de la Chine ; 4° de s'abstenir de prendre avantage de la situation politique en Chine, en vue de chercher à obtenir des droits ou des privilèges spéciaux qui diminueraient les droits des sujets ou des citoyens des pays amis, et de soutenir toute action contraire à la sécurité des États contractants. Quelle politique adoptera le Japon ? Voilà la question qui se pose à l'issue de la conférence de Washington. (Voir : A. Viallate, la Conférence de Washington ; *L'Économiste français,* 15 et 29 avril 1922.)

BIBLIOGRAPHIE

Norman Angell. *The great illusion, a study of the relation of military power to national advantage*, 1909.

Iwao Frederick Ayusawa. *International labor legislation*, 1920.

Prince Bernhard von Bülow. *Imperial Germany*, trad. anglaise, 1914.

Archibald R. Colquhoun. *China in transformation*, 1898.

Archibald Carry Coolidge. *Les États-Unis puissance mondiale*, trad. française, 1908.

William Harbut Dawson. *The evolution of modern Germany*, 1908.

A. Debidour. *Histoire diplomatique de l'Europe, depuis le Congrès de Berlin jusqu'à nos jours, 1878-1916*, 1917.

Geoffroy Drage. *Russian affairs*, 1904.

Hugh Edward Egerton. *A short history of Bristh colonial policy*, 4e éd., 1913.

W. Morton Fullerton. *Problems of power*, trad. française, 1915.

F. Garcia-Calderon. *Les démocraties latines de l'Amérique*, 1912.

J. L. Garvin. *The economic foundations of peace*, 1919.

Albert Bushnell Hart. *The Monroe doctrine, an interpretation*, 1916.

C. K. Hobson. *The export of capital*, 1914.

J. A. Hobson. *Imperialism : a study*, 1902.

Stanley K. Hornbeck. *The most-favored-nation clause in commercial treaties*, 1910.

— *Contemporary politics in the Far-East*, 1916.

K. K. Kawakami. *Japan in world politics*, 1917.

Karl Kautsky. *Comment s'est déclanchée la guerre mondiale*, trad. française, 1921.

Rudolf Kobatsch. *La politique économique internationale ;* adaptée et mise à jour par Guido Pilati, avec la collaboration de A. Bellaco ; édition française, 1913.

Maurice Lair. *L'impérialisme allemand*, 1902.

John Holladay Latané. *America as a world power, 1897-1907*. 1907.

— *The United-States and Latin-America*, 1920.

H. Lichtenberger et Paul Petit. *L'impérialisme économique allemand*, 1918

Georges Maspero. *La Chine*, 2e éd. 1918.

Albert Métin. *Les traités ouvriers*, 1908.

Fr. Naumann. *Mittel-Europa*, trad. anglaise, 1917.

Alexander Dana Noyes. *Forty years of American finance. 1865-1907*, 1909.

— *Financial chapters of the war*, 1916.

Frédéric Austin Ogg. *National progress, 1907-1917*, 1918.

T. W. Overlach. *Foreign financial control in China*, 1919.

Paul Rohrbach. *Der Deutsche Gedanke in der Welt*, trad. anglaise, 1915.

Christian Schefer. *D'une guerre à l'autre, essai sur la politique extérieure de la 3e république, 1871-1914*, 1920.

Ch. Seignobos. *L'évolution de la 3e république, 1875-1914*, 1921.

André Tardieu. *La France et les Alliances*, 3e édition, 1910.

— *La Paix*, 1921.

Mary Evelyn Townsend. *Origins of modern german colonialism, 1871-1885*, 1921.

Arnold Toynbee. *The new Europe, Some essays in reconstruction*, 1915.

Payson J. Treat. *Japan and the United States, 1853-1921*, 1921.

Achille Viallate. *La crise anglaise : le mouvement impérialiste, l'évolution économique et financière*, 2e éd., 1908.

— *L'Avenir économique du Japon*, 1907.

— *Essais d'histoire diplomatique américaine : le développement territorial, le canal interocéanique, la guerre hispano-américaine*, 1905.

— *L'industrie américaine : l'évolution, l'organisation, l'expansion*, 1908.

— *Les États-Unis d'Amérique et le conflit européen, 4 août 1914-6 avril 1917*, 1919.

Walter E. Weyl. *American World policies*, 1917.

Leonard Woolf. *Economic imperialism*, 1921.

An introduction to the study of international relations, 1916. (En particulier : Arthur Grenwood : *International economic relations*.)

What really happened at Paris, edited by Edward Mandell House and Charles Seymour, 1921.

A history of the peace conference of Paris, edited by H. W. V. Temperley. (En particulier vol II et vol V.), 1921.

Labour as an international problem, edited by E. John Solano, 1920.

The recent economic development of Japan, compiled by the Bank of Japan, 1916.

La vie politique dans les deux mondes, publiée sous la direction de A. Viallate et M. Caudel; publication annuelle, depuis 1907.

TABLE ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux pages).



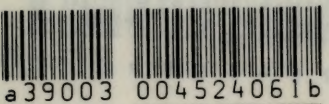
TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

CONCLUSION

EVREUX, IMPRIMERIE CH. HÉRISSEY. 473




a39003 004524061b

